



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão
CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 12 de setembro de 2018.

Certificado nº: 2018/0020

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0020

Unidade Prestadora de Contas: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre o escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0020, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas**, conforme Matriz de Responsabilização anexa.

COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DE GESTÃO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 30 de julho de 2018.

Parecer nº: 2018/0020

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0020

Unidade Prestadora de Contas: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Sead

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República – Ciset/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário- Sead, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. Quanto à gestão do contrato firmado com a Anater, observou-se a existência de fragilidades em cláusulas contratuais, pagamento de verbas indenizatórias em desconformidade com os normativos vigentes e aumentos salariais injustificados. Ademais, constatou-se custos superestimados e o não cumprimento de metas pactuadas para o contrato.
3. Da análise dos resultados da gestão do Projeto Dom Helder Câmara, verificou-se que os valores gastos até o final do exercício de 2017 contemplaram exclusivamente o custeio administrativo do projeto, ou seja, não houve aporte de recurso nos componentes/ações finalísticas previstas no acordo. Além disso, restou evidenciado que não foi implementada a estrutura físico-administrativa prevista.
4. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a morosidade no processo de prestação de contas, bem como o baixo desempenho da execução física e financeira das transferências voluntárias, evidenciados nos sistemas Siconv e Siafi.
5. Ainda sob a perspectiva dos mecanismos de governança, no que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi evidenciou falhas como a ausência de segregação de funções e registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental.
6. No que se refere ao ambiente correicional e procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, concluiu-se pela necessidade de medidas para mitigar, dentre outras, as seguintes fragilidades constatadas: (i) desatualização de normativos internos que deveriam respaldar as atividades; (ii) média de 3,5 anos entre a ciência de irregularidades e a respectiva instauração de procedimentos disciplinares; (iii) utilização indevida do procedimento Termo de Ajuste de Conduta; (iv) tempo médio de 622 dias na fase de julgamento de procedimentos disciplinares; e (v) instauração de PAD por autoridade não competente.
7. Conjugando-se as avaliações da gestão finalística (Item A), particularmente gestão dos contratos firmados com a Anater e com o PDHC-II, e dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC (Item B), realizadas a partir dos achados de auditoria constantes do Anexo de Achados, que acompanha a presente avaliação, conclui-se que a não priorização e tratamento eficaz de ameaças (riscos) previamente identificados a partir dos mecanismos de controle já existentes (controles internos da gestão, auditoria interna, controle externo e controle social) tiveram como consequência a manutenção de inconformidades estruturantes e a reiteração de achados de auditoria.
8. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0020, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0020.
9. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0020, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0020, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/1992.

SECRETÁRIO DE CONTROLE INTERNO

Secretaria de Controle Interno

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Secretaria
Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento
Agrário – SEAD**

2017

Brasília – 2018



Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário



www.secretariageral.gov.br/assuntos/controle-interno

Sumário

I.	INTRODUÇÃO	5
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	6
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	6
A.I.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS REFERENTES AO CONTRATO DE GESTÃO CELEBRADO COM A ANATER .	6
A.II.	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DE GESTÃO DO PROJETO DOM HÉLDER CÂMARA	7
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE.....	8
B.I.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	9
B.II.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	10
B.III.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	11
B.IV.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECCIONAL.....	11
C.	CONCLUSÃO	12
D.	RECOMENDAÇÕES	14
III.	ANEXO DE ACHADOS DE AUDITORIA	18
1.	CONTROLES INTERNOS REFERENTES AO CONTRATO DE GESTÃO CELEBRADO COM A AGÊNCIA NACIONAL DE ATER - ANATER	18
1.1.	CUMPRIMENTO DAS METAS DO CONTRATO DE GESTÃO.....	19
1.1.1.	NÃO CUMPRIMENTO DE METAS DO CONTRATO DE GESTÃO PELA ANATER	19
1.1.2.	CUSTOS SUPERESTIMADOS PARA FORMAÇÃO DE AGENTES E GESTORES	20
1.1.3.	OS CUSTOS PREVISTOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ATER A FAMÍLIAS DE AGRICULTORES NO CONTRATO DE GESTÃO DIVERGEM SUBSTANCIALMENTE DOS PRATICADOS PELA ANATER	23
1.1.4.	FRAGILIDADE NO REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOSERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
1.1.5.	DESPROPORÇÃO ENTRE CARGOS DE CHEFIA E ANALISTAS.....	26
1.1.6.	FUNCIONÁRIOS DA ANATER COM MAIS DE 2 VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS ATIVOS DE 40 HORAS SEMANAIS	28
1.1.7.	PAGAMENTO INDEVIDO DE VERBAS INDENIZATÓRIA DECORRENTES DE RESCISÃO CONTRATUAL	28
1.1.8.	INADEQUADA PREVISÃO DE AUMENTO SALARIAL E DE AUMENTO DO QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS	29
1.2.	GESTÃO DE DESEMPENHO	30
1.2.1.	AUSÊNCIA DE METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	30
1.2.2.	INDICADORES DE DESEMPENHO QUE NÃO CONVERGEM PARA OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA ANATER	31
1.3.	CLÁUSULAS CONTRATUAIS	32
1.3.1.	INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS IMPRESCINDÍVEIS	32
1.4.	TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA- FAO	33
1.4.1.	BAIXA COORDENAÇÃO ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS COM A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL.....	33
1.5.	CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA.....	34

1.5.1. PELA ANATER	AUSÊNCIA DE METODOLOGIA PARA MENSURAR A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS 34
2. POBREZA E A DESIGUALDADE NO NORDESTE SEMIÁRIDO – PROJETO DOM HÉLDER CÂMARA, SEGUNDA FASE (PDHC II)	AVALIAÇÃO DO PROJETO ARTICULAÇÃO E DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PARA REDUZIR A 34
2.1.	DIRECIONAMENTO DOS GASTOS PARA CUSTEIO DO PROJETO35
2.2. DEFINIDO.	NÃO ATINGIMENTO DAS METAS FINALÍSTICAS DO PROJETO ERRO! INDICADOR NÃO
3.	CONFORMIDADE DOS ATOS DE GESTÃO37
3.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS37
3.1.1.	AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO38
3.1.2.	CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DE RESTRIÇÃO DURANTE TODO O EXERCÍCIO DE 201739
3.1.3.	RESPONSÁVEL PELA CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO REALIZANDO LANÇAMENTOS NO SIAFI SOBRE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES40
3.1.4.	AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO DE BENS MÓVEIS41
3.1.5.	DEFICIÊNCIAS NOS REGISTROS CONTÁBEIS REFERENTES AOS CONTRATOS42
3.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS43
3.2.1.	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM VIGÊNCIA EXPIRADA44
3.2.2.	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM EXECUÇÃO47
3.3.	ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES51
3.3.1.	PREGÕES.....51
4.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL - OUVIDORIA.56
4.1.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL57
4.1.1.	CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO57
4.1.2.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO58
4.1.3.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS59
4.1.4. DA UNIDADE	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO 59
5.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE60
6.	GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL60
6.1.	AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL.....61
6.1.1.	NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES..... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
6.1.2.	FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES62
6.1.3.	CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD.....64
6.1.4.	RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS67
6.1.5.	COMISSÕES DISCIPLINARES68
6.2.	AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES69
6.2.1.	INDICADORES DE TEMPORALIDADE69
6.2.2.	INDICADORES DE RESULTADO79
6.2.3.	INDICADOR DE RISCOS TEMÁTICOS83

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria de gestão, que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD, elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

2. A presente auditoria teve por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, promover melhorias na prestação de contas da Unidade, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

3. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2018/020 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 7 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União (SecexAmbiental/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/SG/PR), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

4. O escopo definido abrange: avaliação dos controles internos referentes ao contrato de gestão celebrado com a Agência Nacional de Ater (Anater); avaliação dos resultados da gestão do Projeto Dom Hélder Câmara, segunda fase (PDHC II); avaliação da regularidade de atos de gestão de compras e contratações; avaliação dos controles internos sobre a gestão das transferências voluntárias; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle (CGU, Ciset e TCU); avaliação dos mecanismos de transparência e controle social; e avaliação da atividade correcional.

5. A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno, para atender ao escopo definido com o TCU e avaliar a gestão da UPC no exercício de 2017, foi tratada sob dois aspectos: avaliação da gestão finalística e avaliação dos mecanismos de governança.

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da Sead, em Brasília, no período de 30 de maio a 11 de julho de 2018, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

6. A versão preliminar do Relatório de Auditoria de Gestão foi disponibilizada no dia 30/8/2018 para que a Sead pudesse apresentar as suas manifestações ao relatório até o dia 6/9/2018. Ressaltamos que todas as manifestações da unidade foram analisadas e que destacamos aqui no relatório aquelas que possuem o condão de alterar algum entendimento da Equipe de Auditoria. Por outro lado, as manifestações meramente explicativas não serão abordadas e compõem o acerto de papéis de trabalho da auditoria.

7. Convém anotar que este relatório se encontra dividido da seguinte forma: *Avaliação da Gestão*, que contém a síntese das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; e *Achados de Auditoria*, seção em que são apresentados os Exames de Auditoria. Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresentam-se a seguir os resultados dos exames realizados.

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

8. No que se refere à atuação finalística do órgão, os trabalhos tiveram por objetivo avaliar os controles internos relativos ao contrato de gestão celebrado com a Agência Nacional de Ater (Anater) e os resultados da gestão do Projeto Articulação e Diálogo sobre Políticas para Reduzir a Pobreza e a Desigualdade no Nordeste Semiárido – Projeto Dom Hélder Câmara, segunda fase (PDHC II).

9. No que diz respeito ao contrato de gestão celebrado com a Anater, importa destacar que, considerando os conteúdos exigidos no relatório de gestão da UPC e os trabalhos de acompanhamento da gestão realizados durante o exercício de 2017, considerando ainda os critérios de materialidade, relevância e criticidade, definiu-se como escopo de avaliação a análise do cumprimento das metas estabelecidas no contrato, a análise da gestão de desempenho, análise de Cláusulas Contratuais, a análise do Termo de Cooperação Técnica com a FAO e o Controle Social da Política Pública.

10. No que diz respeito aos resultados da gestão do Projeto Dom Hélder Câmara, segunda fase (PDHC II) importa destacar que se priorizou o acompanhamento das ações realizadas durante o exercício de 2017, bem como o atendimento às recomendações emitidas anteriormente por esta Secretaria de Controle Interno.

11. Ante o exposto, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresenta-se a seguir a avaliação da UPC quanto à gestão finalística dos supracitados instrumentos em face da consecução dos objetivos estabelecidos pela política pública de agricultura familiar e desenvolvimento agrário.

A.I. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS REFERENTES AO CONTRATO DE GESTÃO CELEBRADO COM A ANATER

12. Com o objetivo de conseguir executar as políticas públicas sob a sua competência a Sead firmou, em 20 de abril de 2016, um Contrato de Gestão (CG-inicial) com a Anater cujo objetivo seria a atuação no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Posteriormente foi realizado, em dezembro de 2017, Termo Aditivo do Contrato de Gestão (TA-CG-2017), alterando, dentre outras cláusulas, as metas a serem realizadas pela Anater e seu prazo de vigência, bem como estendendo a vigência do contrato de dezembro de 2019 para dezembro de 2020.

13. Dentre as principais fragilidades encontradas nesse contrato pode-se citar a possibilidade de a Anater realizar contratações diretas com fornecedores de serviços de ater o que pode afrontar o princípio da isonomia nas contratações realizadas por esse Serviço Social Autônomo, bem como possibilita o preterimento de propostas mais vantajosas para a administração.

14. No que diz respeito à gestão de pessoas pode-se citar a contratações de funcionários com mais de um vínculo empregatício, aumentos salariais sem prévia justificativa, pagamento indevido de verbas indenizatórias e a desproporção entre o número de pessoas em cargos de gerência e cargos técnicos.

15. Quanto às metas estabelecidas no contrato, destaca-se a existência de metas previstas para 2017 não executadas e que tiveram seus prazos de execução prorrogados para 2018, apesar dos recursos já terem sido repassados e fragilidade da formação de custos unitários previstos no Contrato de Gestão para formação de agentes e gestores resultando em custos superestimados para execução dos serviços.

16. No que diz respeito aos indicadores de desempenho, nota-se a ausência de metodologia de cálculo para construção dos Indicadores de Desempenho do Contrato de Gestão e a construção de indicadores que não guardam estreita relação com os objetivos estratégicos da Anater.

17. Em relação às Cláusulas contratuais do contrato de gestão, observa-se que o cronograma de desembolsos não está vinculado ao cumprimento de metas parciais, bem como a ausência de cláusulas que permitam a suspensão de repasse de recursos pelo não cumprimento de metas e possibilitem, expressamente, a responsabilização dos gestores da Anater no caso de causarem prejuízos à instituição.

18. Por fim, no que diz respeito ao termo de cooperação técnica com a FAO e a mecanismos de controle social, observa-se a baixa coordenação entre os atores envolvidos com a Política Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e a ausência de metodologia para mensurar a qualidade dos serviços prestados pela Anater pelos usuários, respectivamente.

A.II. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DE GESTÃO DO PROJETO DOM HÉLDER CÂMARA

19. O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste – Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC teve início em 2000, em decorrência do acordo de empréstimo nº 494 - BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA, executado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Nos termos do acordo de empréstimo original, o projeto deveria terminar em junho de 2007, mas, após terem sido aprovadas duas prorrogações, a data de termo do empréstimo foi estendida para dezembro de 2010.

20. Com o objetivo dar continuidade ao programa inicialmente realizado, em agosto de 2014 foi celebrado novo Acordo de Empréstimo, nº 2000000436 e nº 2000000437/2014, entre a República Federativa do Brasil e o FIDA, nos valores de U\$2.000.000,00 e €11.360.000,00, respectivamente, que correspondem a 30% do valor global, sendo o restante aportado como contrapartida pelo MDA, atual SEAD. Ou seja, a contrapartida do projeto é composta de USD 42 milhões a serem aportados pelo Governo Federal. Essa nova fase o projeto passou a ser chamado de Projeto Articulação e Diálogo sobre Políticas para Reduzir a Pobreza e Desigualdade no Nordeste Semiárido –Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC II.

21. Sendo assim, o Projeto Dom Hélder Câmara (segunda fase) - PDHC II é parcialmente financiado com recursos do FIDA e executado sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD/CC/PR), na qualidade de Agência Líder do

Projeto e se propõe a contribuir para a redução da pobreza rural e das desigualdades no semiárido do Nordeste por meio de ações para:

- a) fortalecer a articulação de políticas e programas públicos;
- b) melhorar o acesso da população rural a políticas e programas públicos; e
- c) gerar inovações úteis para melhorar a produção e a renda dos beneficiários e que possam ser usadas como referências para melhorar as políticas e programas públicos.

22. Conforme quadro intitulado “Demonstrativo das Receitas e Despesas Acumuladas até 31 de dezembro de 2016” que consta no Plano Operativo Anual 2017¹, entre 22 de agosto de 2014 e 31 de dezembro de 2016, foram desembolsados pelo FIDA recursos na ordem de US\$ 1,87 milhões, o equivalente a 10% do valor previsto para o financiamento externo. Os valores desembolsados, conforme demonstrativos financeiros avaliados de 2014 a 2016, não foram utilizados. Ainda nesse período houve a utilização de aproximadamente US\$ 1,7 milhões, equivalentes a 4% do montante previsto para a contrapartida, o que, diante dos percentuais e metas previstas, evidenciam a situação de baixa execução física e financeira do projeto².

23. No que tange ao exercício de 2017, contata-se os valores desembolsados pelo Projeto foram direcionados para a manutenção da estrutura do projeto não havendo, em princípio, a identificação do aporte de recursos no desenvolvimento das ações finalísticas previstas pelo PDHC-II. Não havendo dispêndios para a consecução dos objetivos finalísticos do PDHC – II, evidencia-se que as metas estabelecidas no marco legal do projeto também não foram alcançadas.

24. Ademais, da análise das ações implementadas pela UPC com relação às recomendações emanadas pelo Controle Interno no Relatório de Auditoria nº. 2017-170, desta Secretaria, constata-se que não foi implementada estrutura suficiente de administração, de controles, de gestão e de supervisão para executar o Acordo de Financiamento dos Empréstimos nº 2000000436 e nº 2000000437, bem como a não implementação das demais recomendações emanadas no citado Relatório de Auditoria, conforme pode ser verificado no Anexo 01 - Atendimento às recomendações e determinações dos Órgãos de Controle Interno.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

25. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar as ameaças (riscos) aos principais objetivos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal

¹ Elaborado em março de 2017 e aprovado pelo FIDA em 15 de maio de 2017.

² Informação confirmada pelo próprio projeto quando se manifestou no Relatório de Progresso do Projeto - Descritivo nos seguintes termos:

“Desde 2014 a execução do PDHC II avançou de forma muito lenta, com entraves significativos para uma execução de acordo com os objetivos, metas e tempos previstos no desenho e no Acordo de Empréstimo com o FIDA.

Até 2016 a execução financeira utilizou somente recursos de contrapartida e foi muito baixa.”

de Contas da União (TCU) e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

26. O adequado gerenciamento dessas ameaças, por parte do gestor, deve contemplar a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e pelos mecanismos de controle já instituídos, com conseqüente tomada de decisão, com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças ou aceitá-las, apresentando justificativas necessárias.

27. Diante do exposto, apresenta-se a seguir os resultados da avaliação que contemplou a gestão dos seguintes mecanismos de controle:

- a. controles internos administrativos;
- b. alertas do controle interno e externo;
- c. controle social e transparência; e
- d. avaliação da atividade correcional.

B.I. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO

28. Para a implementação de políticas públicas, a Administração Pública federal se utiliza de instrumentos administrativos, previstos em normativos específicos, para execução orçamentária e financeira de programas e ações.

29. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

30. Conforme registrado no Anexo de Achados, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC, na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública federal, à capacidade de resposta a esses alertas e à conformidade à legislação vigente, avaliaram a gestão dos controles internos atinentes:

- a. à gestão orçamentária, financeira e contábil;
- b. às transferências voluntárias; e
- c. às compras e contratações.

31. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira e que o servidor designado como responsável pela conformidade de registro de gestão é também o contador responsável da UPC, em afronta ao princípio da segregação de funções e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 41 documentos registrados pelo próprio contador no referido sistema.

32. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer

registro de restrição de conformidade de gestão durante o exercício de 2017. Como agravante, restou constatado que nenhum dos registros teve a conformidade da documentação de suporte avaliada, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

33. A análise dos controles sobre transferências voluntárias demonstrou que a UPC, embora tenha buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias, ainda persiste em alguns problemas referentes à atualização das informações inseridas nos sistemas Siconv e Siafi. Nesse sentido, registrou-se a ocorrência de transferências já finalizadas e com prestação de contas recebidas, mas não aprovadas há mais de um ano; com recursos a liberar; inadimplente; e sem instauração de TCE. Para aquelas em execução, constatou-se a morosidade do instrumento, evidenciada pelas recorrentes prorrogações.

34. Essas inconformidades evidenciam a existência de riscos reais quanto à execução dos objetos pretendidos, com potencial impacto no atingimento das metas e do resultado dos programas de governo executados de forma descentralizada.

35. Sob a perspectiva patrimonial, constatou-se, a partir da análise dos demonstrativos contábeis constantes do Siafi, a ausência de registros sobre depreciação de ativos permanentes, o que impossibilita o adequado conhecimento por parte do gestor da realidade patrimonial da UPC, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

36. Por fim, registra-se que quanto à gestão de compras e contratações foram encontradas fragilidades que se relacionam mormente com: a) cláusulas restritivas em desacordo com jurisprudência do TCU; b) incompatibilidade da demanda com o PDTIC 2015 - 2018 da DITEC/SA/SG; c) ausência de justificativa para desconsiderar outras soluções de hardware e software disponíveis no mercado; d) utilização de método de precificação Unidade de Serviço Técnico – UST; e) preços superestimados no edital; f) aumento no quantitativo da demanda; g) agrupamento dos serviços em um único grupo em desacordo ao art. 3º da In nº2/2008; h) fixação de remuneração mínima em desacordo com jurisprudência do TCU; i) ausência de informação aos órgãos partícipes da suspensão do Pregão; j) ausência de inserção do valor máximo por item no Edital e no respectivo cadastro do SIASG; e k) inadequação da estimativa de preços, com base nas contratações similares no âmbito da administração pública federal, conforme descrito no Anexo de Achados de Auditoria.

B.II. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO

37. Os órgãos de controle avaliam, apontam riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

38. Na identificação dos riscos, a atuação dos órgãos de controle contribui produzindo informações a partir da avaliação da gestão, do monitoramento, do processamento de consultorias e da análise de consultas e denúncias, de modo a subsidiar a alta administração sobre os riscos, propiciando decisões mais seguras e confiáveis.

39. Dessa forma, atuando de forma contínua, inibem a irregularidade na gestão pública, criando o senso de responsabilização nos gestores. E, dessa ação, surgem também melhorias nos controles internos do próprio gestor.

40. Diante do exposto e com vistas a avaliar a atuação do gestor para atendimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, buscou-se analisar os registros realizados no sistema Monitor Web - Sistema de Monitoramento de Recomendações do Órgão de Controle Interno.

41. Como resultado, evidenciou-se que, quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observa-se que das 35 recomendações analisadas neste Relatório de Auditoria, apenas nove foram podem ser consideradas como totalmente resolvidas, ou seja, o percentual de atendimento das recomendações emitidas foi de aproximadamente 25%.

B.III. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

42. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pela UPC, adotou-se como parâmetro os seguintes aspectos indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU nº 65/2018:

- a. Canais de acesso do cidadão;
- b. Carta de Serviços ao Cidadão;
- c. Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; e
- d. Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da Unidade.

43. No que tange aos canais de acesso do cidadão nota-se que, além do e-OUV, a Sead possui os seguintes canais de acesso: o link Contatos (<http://www.mda.gov.br/sitemda/contato>), onde os usuários têm acesso aos e-mails, telefones e endereço das áreas que mais recebem solicitação de informações e esclarecimentos como a Assessoria de Comunicação, Gabinete, Assessoria Parlamentar e principais políticas públicas como o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC), e demais canais de acesso, tais como Facebook, Instagram e Twitter.

44. Com relação a Carta de Serviços ao Cidadão e aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários constata-se que a Sead apresenta situação regular e que os meios disponibilizados são suficientes para cumprimento dos normativos legais vigentes.

45. Por fim, os mecanismos de transparência ativa disponíveis no site eletrônico da Sead permitem identificar os programas, projetos e ações executadas pela UPC, todavia as informações encontram-se desatualizadas e necessitam de atualização contínua e tempestiva para que possam ser utilizadas como ferramenta de controle social.

B.IV. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL

46. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional Sead, em especial o ambiente correcional (normas regulamentares e atribuições, o fluxo das ações disciplinares, o cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD, infraestrutura e comissões disciplinares) e os procedimentos disciplinares (indicadores gerenciais), a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, realizou visita *in loco* e entrevistas com gestores e servidores.

47. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares na UPC estão elencadas na Portaria nº 138, de 10 de maio de 2016, que, ao revogar a Portaria MDA 74, de

22 de novembro de 2006, regulamentou o exercício do poder disciplinar no âmbito do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

48. Da análise do fluxo das ações disciplinares foi observado que, cumpre ressaltar que a UPC não possui, no âmbito de sua estrutura, uma unidade específica para supervisionar e executar as atividades disciplinares e que as atividades burocrático-disciplinares da Unidade são executadas apenas por um assessor do Gabinete do Secretário Especial, não ocupante de cargo efetivo, e por dois empregados terceirizados. Ademais, o controle de procedimentos disciplinares instaurados, pendentes de instauração e o trâmite de processos ocorre por meio de planilha em formato Excel e do CGU-PAD.

49. No que se refere à infraestrutura, constatou-se que a UPC não possui, servidores (em número e em capacitação) e espaço físico suficiente para a prática de atividades disciplinares.

50. Em relação aos procedimentos disciplinares, conforme apontado no Anexo de Achados de Auditoria, constatou-se a falta de tempestividade para a instauração de procedimento disciplinar, sobrestamento injustificado de processos, instauração por autoridade incompetente, demora injustificada na fase de julgamento, emissão desnecessária de pareceres na fase de julgamento aumentando o risco de prescrição, processos originários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que se encontram na UPC para emissão de parecer de julgamento, proposta de arquivamento de denúncias com motivo inidôneo e Inefetividade das averiguações preliminares realizadas em sede de admissibilidade.

C. CONCLUSÃO

51. Primeiramente, quanto à gestão finalística do contrato de gestão firmado com a Anater observa-se a existência de cláusulas contratuais que dão brechas a atos de gestão antieconômicos, pagamento de verbas indenizatórias em desconformidade com os normativos vigentes e aumentos salariais injustificados. Ademais, constatou-se custos superestimados e o não cumprimento de metas pactuadas para o contrato.

52. Da análise dos resultados da gestão do PDHC-II, para o ano de 2017, resta evidenciado que: houve uma baixa execução do Projeto no ano de 2017, sendo que os valores gastos foram aplicados exclusivamente em custeio administrativo do projeto, ou seja, não houve aporte de recurso nos componentes/ações finalísticas previstas no acordo. Além disso, resta evidenciado que a SEAD não atuou de forma suficiente para implementar a estrutura físico-administrativa prevista, o que possivelmente impactou no não desenvolvimento das ações previstas no Projeto.

53. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, foram identificadas inconformidades que se relacionam de forma direta com as fragilidades da gestão finalística relatadas nos parágrafos anteriores. Assim, a inadequada gestão dos mecanismos de controle atualmente existentes tem impactado de forma direta o desempenho da UPC.

54. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a morosidade no processo de prestação de contas, bem como o baixo desempenho da execução física e financeira das transferências voluntárias, evidenciados nos sistemas Siconv e Siafi.

55. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e

patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstrou inconformidades relevantes, inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental poderia ter evitado ou auxiliado a solucionar, de forma mais célere, as inconformidades associadas à atuação finalística da UPC, conforme exposto no item A.

56. A partir da análise do ambiente correcional e dos procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, conclui-se que a ausência de uma estrutura formal de correição com recursos humanos capacitados e suficientes para demanda de trabalho é a principal causa da inefetividade de suas ações disciplinares.

57. Dessa forma, entende-se que a implantação de uma Corregedoria no âmbito da UPC poderá trazer, em curto, médio e longo prazo, inúmeros benefícios à gestão de seus processos disciplinares, tais como, (i) a realização do juízo de admissibilidade por pessoal qualificado, evitando-se que sejam instaurados processos disciplinares indevidamente; (ii) o aperfeiçoamento na condução dos processos disciplinares, evitando-se anulações; (iii) a otimização da atividade correcional (trabalho de melhor qualidade em menos tempo); e (iv) o aumento de credibilidade frente a seus servidores, a outros órgãos da Administração Pública e à sociedade em geral.

58. De forma geral, os apontamentos ora relacionados encontram respaldo em questões que vêm sendo reiteradamente alertadas pelos órgãos de controle interno e externo, o que demonstra a fragilidade da atuação da UPC, fundamentalmente sob a perspectiva dos mecanismos de estratégia e controle.

59. Conjugando-se as avaliações da gestão finalística (Item A), particularmente gestão dos contratos firmados com a Anater e com o PDHC-II, e dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC (Item B), realizadas a partir dos achados de auditoria constantes do Anexo de Achados, que acompanha a presente avaliação, conclui-se que a não priorização e tratamento eficaz de ameaças (riscos) previamente identificados a partir dos mecanismos de controle já existentes (controles internos da gestão, auditoria interna, controle externo e controle social) tiveram como consequência a manutenção de inconformidades estruturantes e a reiteração de achados de auditoria.

60. Ante o exposto, encaminha-se no item a seguir, recomendação, contendo os principais riscos identificadas no presente trabalho, bem como seus principais impactos para a alta administração, de forma a orientar os gestores operacionais na implementação das providências cabíveis.

D. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos achados evidenciados durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; apresentando os subsídios técnicos que suportem essa decisão.

1) Controles internos referentes ao contrato de gestão celebrado com a Agência Nacional de ATER - ANATER

1.1) Achado 1.1.1: Não cumprimento de Metas do Contrato de Gestão pela Anater

Possíveis impactos: (i) Ausência de Plano de Gestão de Pessoas; (ii) contratações de funcionários com mais de um vínculo empregatício; (iii) aumentos salariais e do quadro de pessoal sem justificativas; (iv) desproporção entre o número de pessoas em cargos de gerência e cargos técnicos; (v) repasse de recursos pela Sead no ano de 2018 sem cumprimento das metas totais pela Anater

1.2) Achado 1.1.2: Custos superestimados para formação de Agentes e Gestores

Possíveis impactos: custos superestimados para execução dos serviços de formação de agentes e gestores; onerar indevidamente o contrato de gestão e conseqüentemente os cofres públicos.

1.3) Achado 1.1.3: Custos previstos para prestação de serviços de Ater a famílias de agricultores no Contrato de Gestão divergem substancialmente dos praticados pela Anater

Possíveis impactos: Orçamento previsto para o contrato de gestão pode estar insuficiente ou superestimado, impedindo o dimensionamento do custo para manutenção da política pública; execução não satisfatória para atendimento da política pública de prestação de serviço de Ater.

1.4) Achado 1.1.4: Desproporção entre cargos de chefia e analistas

Achado 1.1.5: Funcionários da Anater com mais de 2 vínculos empregatícios ativos de 40 horas semanais

Achado 1.1.6: Pagamento indevido de verbas indenizatória decorrentes de rescisão contratual.

Achado 1.1.7: Inadequada previsão de aumento salarial e de aumento do quantitativo de funcionários

Possíveis impactos: onerar indevidamente o contrato de gestão e conseqüentemente os cofres públicos.

- 1.5) Achado 1.2.1: Ausência de metodologia de cálculo para construção dos Indicadores de Desempenho do Contrato de Gestão

Possíveis impactos: fragilidade na mensuração de resultados apresentados pela Anater e no controle realizado pela Sead.

- 1.6) Achado 1.2.2: Indicadores de desempenho que não convergem para os objetivos estratégicos da Anater

Possíveis impactos: a instituição distancia de sua missão, visão e valores, constituindo uma instituição frágil; e dispêndio de tempo e recursos desnecessários para atendimento de indicadores de desempenho que não impactam nos resultados.

- 1.7) Achado 1.3.1: inexistência de cláusulas imprescindíveis (Cláusulas de 1 a 3)

Possíveis impactos: (i) Cláusula 1 - repasse de recursos sem comprovação de execução de metas por parte da Anater; (ii) Cláusula 2 - impedir responsabilização dos gestores da Anater no caso de causarem prejuízos à instituição e (iii) Cláusula 3 - aplicações financeiras atenuam os impactos da desvalorização monetária pela não prestação do serviço naquele momento

- 1.8) Achado 1.4.1: Baixa coordenação entre os atores envolvidos com a Política Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Possíveis impactos: perda de eficiência das ações do governo federal.

- 1.9) Achado 1.5.1: Ausência de metodologia para mensurar a qualidade dos serviços prestados pela Anater.

Possíveis impactos: impossibilidade de mensurar a efetividade da política pública.

2) **Avaliação do Projeto Articulação e diálogo sobre políticas para reduzir a pobreza e a desigualdade no Nordeste Semiárido- Projeto Dom Hélder Câmara, Segunda fase (PDHC II)**

2.1) Achado 2.1 : Direcionamento dos gastos para custeio do projeto

Possíveis impactos: Não atingimento das metas finalísticas do projeto

3) **Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade**

3.1) Achado 3.1.1: Ausência de Conformidade de Registro de Gestão

Possíveis impactos: (i) Lançamentos com impacto financeiro sem documentação que de suporte; não identificação de irregularidades pela atuação indevida do conformista de registro de gestão; (ii) Não identificação de irregularidades pela atuação indevida do conformista de registro de gestão.

3.2) Achado 3.1.3: Afronta ao Princípio da Segregação de Funções

Possíveis impactos: (i) Não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções; (ii) Não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções.

3.3) Achado 3.1.4: Ausência de Registros sobre Depreciação de Bens Móveis

Possíveis impactos: Superavaliação do ativo

3.4) Achado 3.1.5: Deficiências nos Registros Contábeis Referentes aos Contratos

Possíveis impactos: Comprometimento da qualidade das informações patrimoniais da UPC prejudicando sua utilização para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisões,

3.5) Achado 3.2.1.1: Existência de 155 Transferências Voluntárias, nos Sistemas SICONV E SIAFI, no Valor de R\$ 361.108.248,05, Com Prazo de Prestação de Contas Final Expirado

Achado 3.2.1.2 : Convênios Com Vigência Expirada e Recursos no Montante de R\$ 165.638.112,01 Não Liberados

Achado 3.2.1.3: Transferências Voluntárias Com Registro de “Inadimplência”, No Valor de R\$ 40.935.555,08, Sem Instauração de Tomada de Contas Especial

Achado 3.2.1.4 : Transferências Voluntárias Com Prestação de Contas Aprovada e Baixa Execução Física/Financeira

Achado 3.2.2.1: Transferências Vigentes Com Baixa Execução Física e Financeira

Achado 3.2.2.2: Transferências, No Valor de R\$ 32,7 Milhões, Sem Liberação de Recursos Financeiros

Possíveis impactos: (i) Não instauração das respectivas Tomadas de Contas Especiais; (ii) não atingimento das metas dos convênios e a não efetividade no resultado dos programas de governo descentralizados.

Achado 3.2.2.3: Inconsistências nas Informações Inseridas no SIAFI e SICONV

Possíveis impactos: comprometimento da qualidade das informações relacionados aos sistemas corporativos da Administração Pública, prejudicando o gestor para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisões,

Achado 3.2.2.4: Contratos de Repasse no Montante de R\$ 77.102.509,07, Celebrados Sem Projeto Básico E/Ou Com Cláusulas Suspensivas

Possíveis impactos: Extinção do convênio em virtude do não cumprimento das condições estabelecidas .

4) **Gestão da atividade correcional**

4.1) Achado 6.1.1.1: Não atualização da Portaria MDA nº 138, de 10 de maio de 2016, para adequá-la à nova estrutura da UPC, ao fluxo dos trabalhos previstos no mapeamento de seus processos e aos avanços tecnológicos

Possíveis impactos: instaurar e julgar procedimentos disciplinares em desacordo com as normas e regulamentos vigentes prejudicando o desencadeamento do fluxo correcional e o julgamento de procedimentos disciplinares

4.2) Achado 6.1.4.1 : Não cadastramento, no sistema CGU-PAD, dos Processos 55000.006601/2017-74, 55000.009274/2017-11 e 55000.011771/2017-71, autuados para formalizar os atos da comissão e vincula-los aos respectivos apensos

Achado 6.1.5.2: Não provimento da Coordenação de Procedimentos Administrativos disciplinares de recursos humanos e materiais suficientes para as atividades disciplinares, em especial, não disponibilização de espaço apropriado para a realização de oitivas de testemunhas e interrogatórios.

Achado 6.1.6.1: Não capacitação de servidores em matéria disciplinar

Possíveis impactos: (i) ausência de informações para subsidiar a tomada de decisão do gestor, bem como (ii) perda de prazos legais durante o fluxo das ações disciplinares; (iii) falta de coordenação e supervisão na gestão da atividade correcional ;(iv) dificuldade no recrutamento de servidores capacitados e interessados para atuarem na matéria correcional (v) exposição de informação sigilosa, fragilizando o bom andamento do procedimentos administrativos disciplinares

4.3) Achado 6.2.1.1 : Morosidade na instauração de procedimentos disciplinares

Achado 6.2.1.2: Proposição de celebração de TCA em infrações dolosas e graves
Achado 6.2.1.3: Demora na instauração e sobrestamento injustificado de processos contraditórios

Achado 6.2.1.4: Instauração de PAD por autoridade não competente

Achado 6.2.1.5: Demora injustificada na fase de julgamento

Achado 6.2.2.1: Inefetividade das averiguações preliminares realizadas em sede de admissibilidade

Achado 6.2.2.2: Proposta de arquivamento de denúncias com motivo inidôneo

Achado 6.2.4.1: Emissão desnecessária de pareceres na fase de julgamento aumentando o risco de prescrição

Possíveis impactos: (i) falhas procedimentais formais e materiais, gargalos e indefinição de competência para instauração de PAD e juízo de admissibilidade; (ii) morosidade na apuração e julgamento dos processos; (iii) perda de prazos legais , ausências de informações tempestivas, bem como de indicadores temporais e gerenciais; (iv) prescrição punitiva, fomentando a cultura de impunidade e atos ímprobos recorrentes

III. ANEXO DE ACHADOS DE AUDITORIA

1. CONTROLES INTERNOS REFERENTES AO CONTRATO DE GESTÃO CELEBRADO COM A AGÊNCIA NACIONAL DE ATER - ANATER

1. A avaliação foi realizada com base na metodologia Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO, sendo avaliados os seguintes componentes: ambiente de controle; fixação de objetivos, avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento, no que coube relativo ao Contrato de Gestão entre Sead e Anater.

2. A análise permeou a atuação da Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF),

especificamente o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) e da Anater (Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural).

3. Neste contexto, a fim de atender ao estabelecido pela corte de contas, a avaliação do Contrato de Gestão foi desmembrada de acordo com os critérios abaixo e suas respectivas constatações:

- Cumprimento das Metas do Contrato de Gestão (Metas Estruturais e Operacionais)
- Gestão de Desempenho
- Cláusulas Contratuais
- Termo de Cooperação Técnica- FAO
- Controle Social da Política Pública

1.1. CUMPRIMENTO DAS METAS DO CONTRATO DE GESTÃO

1.1.1. NÃO CUMPRIMENTO DE METAS DO CONTRATO DE GESTÃO PELA ANATER

4. O Contrato de Gestão firmado, em 20 de abril de 2016, entre SEAD e Anater, estabeleceu metas operacionais e estruturais anuais a serem cumpridas pela Anater no decorrer da vigência do contrato.

5. A análise realizada baseou-se nos documentos encaminhados pela Sead, em resposta às Solicitações de Auditoria, e na Prestação de Contas da Anater, referente ao exercício de 2017.

6. Constatou-se que as metas estruturais, como Plano de Gestão de Pessoas, Regulamento de Acreditação e Metodologia de Trabalho, não foram elaboradas e aprovadas até o presente momento (agosto de 2018), mesmo estando definidas desde abril de 2016, quando foi firmado o Contrato de Gestão, enquanto outras metas estruturais, como Planejamento Estratégico, Política de Atuação Institucional, foram elaboradas somente no final de exercício de 2017.

7. Já quanto às metas operacionais previstas para execução em 2017, constatou-se que as metas relativas à formação de gestores e agentes, bem como prestação de serviços de Ater para agricultores familiares também não foram realizadas em sua totalidade.

8. Vale destacar que houve alterações das metas previstas no Contrato de Gestão inicial (CG-inicial), firmado em abril de 2016, com as definidas no Termo Aditivo do Contrato de Gestão, firmado em dezembro de 2017 e estão representadas no quadro abaixo:

Quadro 1 – Alterações ocorridas na previsão de metas do Contrato de Gestão

Itens	Meta Operacional	CG- inicial		TA-CG-2017	
		2016	2017	2017	2018
Meta 1	Formação de Agentes	2.000	2.500	0	4.000
	Formação de Gestores	100	150	50	250
Meta 2	Famílias de agricultores assistidos por ATER	10.000	80.000	97.606	97.606
Demais metas	Serviços de Ater a Organizações de Agricultura Familiar	Metas não previstas para esses anos.		0	1.032
	Serviços de Ater a famílias de povos e comunidades tradicionais			0	6.200

9. Quanto à formação de gestores, verificou-se que as metas de formação de **gestores** na prestação de contas apresentada pela Anater se coadunam com as metas previamente estabelecidas no CG-inicial e não com as metas estabelecidas para 2017, sendo que essas previamente deveriam ser 150, mas que, em dezembro de 2017, foram alteradas para 50, por meio do TA-CG-2017.

10. Nesse sentido, é importante destacar que a Anater não executou o previsto para 2017 na formação de **gestores**, como relatado na Prestação de Contas, sendo necessário, inclusive, cumprir as metas de 2017 (quantitativo: 50) e de 2018 (quantitativo: 250) no ano de 2018, conforme TA-CG-2017. O Plano de Trabalho de 2018 ratificou essa informação, pois previu exatamente a formação de 300 (50 + 250) gestores, quantitativo necessário para cumprimento das metas de 2016 até 2018.

11. Já quanto à meta 2 (Prestação de serviços de Ater a famílias agricultores), a Anater atendeu 36.112 famílias, sendo que a meta para o ano de 2017 era o atendimento de 97.606. A justificativa apresentada pela Anater, de execução de 34% das metas, foi devido ao repasse tardio dos recursos pela SEAD, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Repasse de recursos pela Sead

Data	Valor R\$
14/02/2017	R\$9.000.000,00
11/09/2017	R\$10.000.000,00
19/09/2017	R\$5.000.000,00
21/11/2017	R\$2.000.000,00
27/12/2017	R\$20.000.000,00
03/01/2018	R\$19.241.912,00*
03/01/2018	R\$50.000.000,00*
TOTAL	R\$115.241.912,00

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

12. Entretanto, cabe ressaltar que os recursos para cumprimento das metas do exercício de 2016 já tinham sido repassados e mesmo assim não foram executados.

1.1.2. CUSTOS SUPERESTIMADOS PARA FORMAÇÃO DE AGENTES E GESTORES

13. A previsão de R\$ 175.000,00 para formação de gestores era referente às 50 capacitações e não às 100 capacitações, como informado na Prestação de Contas-Anater.

14. Tendo em vista que as metas previstas para formação de gestores e agentes de 2017 não foram executadas, mas que, segundo aprovação do Conselho de Administração, tiveram seus prazos de execução prorrogados para 2018, decidiu-se avaliar o custo unitário médio necessário para formação de um agente e de um gestor, comparando o custo previsto no TA-CG-2017, na Prestação de Contas da Anater, referente ao ano de 2017, e no Plano de Trabalho, previsto para 2018.

15. Constatou-se que o custo unitário despendido na execução dessas atividades no ano de 2017 foi 32% (Agentes) e 31% (Gestores) menores do que o estimado para 2018 (Plano de Trabalho de 2018), conforme tabela abaixo:

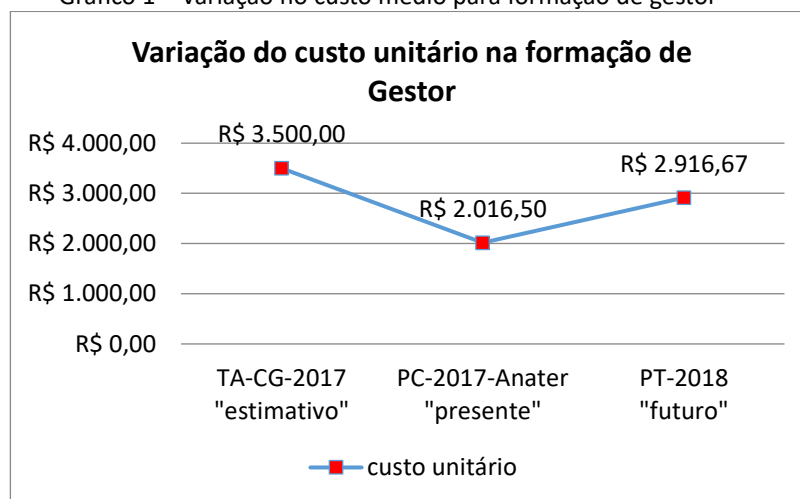
Tabela 1 – Cálculo do custo médio para formação de agente e gestor

Meta	TA - Contrato de Gestão- 2017			Prestação de Contas 2017- Anater			Plano de Trabalho de Formação de ATER-2018		
	Quantitativo	custo total	custo unitário	Quantitativo	custo total	custo unitário	Quantitativo	custo total	custo unitário
Formação de Agentes	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	1048	R\$ 1.064.840,60	R\$ 1.016,07	5000	R\$ 7.520.000,00	R\$ 1.504,00
Formação de Gestores	50	R\$ 175.000,00	R\$ 3.500,00	101	R\$ 203.666,57	R\$ 2.016,50	300	R\$ 875.000,00	R\$ 2.916,67

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

16. O gráfico a seguir demonstra que houve variação substancial do custo médio unitário estimado para formação de gestores no TA-CG-2017, quando comparado com os documentos (PC-2017-Anater e Plano de Trabalho-2018).

Gráfico 1 – Variação no custo médio para formação de gestor



Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

17. Essas informações demonstram fragilidade na formação do custo unitário de agentes e gestores bem como risco potencial de custos superestimados para os demais anos, considerando que essas atividades se manterão até 2020.

18. Apesar de não ser possível mensurar exatamente o custo unitário para a realização das atividades no CG-inicial em 2016, tendo em vista não haver execução até aquele momento, dever-se-ia utilizar como parâmetro os custos unitários contidos na Prestação de Contas de 2017-Anater para estimativa dos custos para o ano de 2018, inclusive, porque os serviços foram efetivamente realizados e desembolsados, em sua maioria, no final de 2017 (vide quadro 3 e 4 a seguir).

Quadro 3 – Prestação de Contas de 2017-Anater

Instituição/UF	Programa	Agentes de ATER	Data de execução	Logística	Situação
EMATER - Goiás	Piloto	32	4 a 6 de set	Concluído	Formados
EMATER - Goiás	Piloto		26 a 28 de set	Concluído	Formados
EMATER - Goiás	Piloto	34	25 a 29 de set	Concluído	Formados
EMATER - Rio Grande do Sul	Piloto	81	02 a 06 de out	Concluído	Formados
EMATER - Rondônia	Piloto	16	16 a 20 de out	Concluído	Formados
EMATER - Pará	Piloto	51	16 a 20 de out	Concluído	Formados
EMATER - Piauí	Dom Helder	80	16 a 20 de out	Concluído	Formados
EMATER - Paraná	Piloto	32	23 a 27 de out	Concluído	Formados
EMATER - Alagoas	Dom Helder	22	25 a 29 de set	Concluído	Formados
EMDAGRO - Sergipe	Dom Helder	43	6 a 10 de nov	Concluído	Formados
AGERP - Maranhão	Dom Helder	36	06 a 10 de nov	Concluído	Formados
IPA - Pernambuco	Dom Helder	112	06 a 10 de nov	Concluído	Formados
EMATER - Rio Grande do Norte	Dom Helder	86	13 a 17 de nov	Concluído	Formados
INCAPER - Espírito Santo	Dom Helder	64	20 a 24 de nov	Concluído	Formados
EMATER - Paraíba	Dom Helder	80	11 a 15 de dez	Concluído	Formados
EPAGRI - Santa Catarina	Piloto	84	11 a 15 de dez	Concluído	Formados
RURALTINS - Tocantins	Piloto	85	11 a 15 de dez	Concluído	Formados
EMATER - Distrito Federal	Piloto	36	13 a 15 de dez e 20 e 21 de dez	Concluído	Formados
BAHIAATER-Bahia	Dom Helder	74	18 a 22 de dez	Concluído	Formados

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

Quadro 4 – Prestação de Contas de 2017-Anater

Instituição/UF	Programa	Gestores de ATER	Data de execução	Logística	Situação
EMATER - Goiás	Piloto	5	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER-Acre	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Rio Grande do Sul	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Rondônia	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Pará	Piloto	6	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Piauí	Dom Helder	5	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATERCE-Ceará	Dom Helder	8	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Paraná	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Alagoas	Dom Helder	4	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMDAGRO - Sergipe	Dom Helder	3	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
AGERP - Maranhão	Dom Helder	6	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
IPA - Pernambuco	Dom Helder	6	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Rio Grande do Norte	Dom Helder	6	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
INCAPER - Espírito Santo	Dom Helder	6	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Paraíba	Dom Helder	6	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EPAGRI - Santa Catarina	Piloto	5	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
RURALTINS - Tocantins	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER - Distrito Federal	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
CATI-SÃO PAULO	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
IDAM-Amazonas	Piloto	2	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
AGRAER-Mato Grosso do Sul	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
EMATER-Minas Gerais	Piloto	3	4 a 7 de dezembro	Concluído	Formados
BAHIAATER-Bahia	Dom Helder	6	5 a 7 de dezembro	Concluído	Formados

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

19. Ademais, mesmo que se leve em consideração a inflação do período, não é factível que as estimativas de custos para 2018 sejam superiores em aproximadamente 45% aos efetivamente dispendidos em 2017 (48% e 45% a mais para formação de agentes e gestores, respectivamente). A adequação desses custos, conforme os valores unitários efetivamente realizados contidos na PC-2017-Anater, pode resultar em uma economia anual de R\$ 2.709.703,42 (R\$ 2.439.653,63 + R\$ 270.049,79), como apresentado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Custos superestimados para formação de agentes e gestores

METAS	Plano de Trabalho de 2018			2018 com adequação		Diferença
	Quantitativo	custo unitário	custo total	Custo Unitário utilizando Custos da Prestação de Contas	custo total	
Formação de Agentes	5000	R\$ 1.504,00	R\$ 7.520.000,00	R\$ 1.016,07	R\$ 5.080.346,37	R\$ 2.439.653,63
Formação de Gestores	300	R\$ 2.916,67	R\$ 875.000,00	R\$ 2.016,50	R\$ 604.950,21	R\$ 270.049,79

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

20. Em manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar a UPC informou que “a repactuação da meta de Formação de Gestores sofreu redução no custo unitário no plano de trabalho de 2018 em relação ao plano de trabalho de 2017 (de R\$ 3.500,00 para R\$ 2.916,67). Ocorre que quando da celebração do TA-CG-2017, no mês de dezembro de 2017, não era conhecido ainda pela SEAD o valor do custo unitário da Prestação de Contas 2017-ANATER, pois esta foi concluída apenas no mês de março de 2018, o que impediu a utilização desses novos parâmetros”.

21. Em que pese a explicação da UPC, depreende-se dessa manifestação que há concordância de que os custos para formação de agentes e gestores foram superestimados.

1.1.3. OS CUSTOS PREVISTOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ATER A FAMÍLIAS DE AGRICULTORES NO CONTRATO DE GESTÃO DIVERGEM SUBSTANCIALMENTE DOS PRATICADOS PELA ANATER

22. De acordo com as informações prestadas pela Sead, o desembolso total pela Anater (subsidiária) para esses projetos totalizou R\$ 105.443.546,30 (R\$22.650.612,48 + R\$ 82.792.933,82) decorrentes de contratos firmados em 2017, como pode ser verificado nos quadros abaixo:

Quadro 5 – Desembolsos realizados – Projeto Piloto

Piloto (Empresas Públicas de ATER)							
Instituição/UF	Data da Assinatura	Projeto	Total de Famílias	Situação da contratação	Subsidiária	Subsidiada	Total
EMATER - Rio Grande do Sul	03/08/2017	Piloto	1500	Contratado	R\$ 2.079.792,93	R\$ 4.672.500,87	R\$ 6.752.293,80
EMATER - Pará	03/08/2017	Piloto	1000	Contratado	R\$ 3.115.000,00	R\$ 1.826.100,00	R\$ 4.941.100,00
EMATER - Paraná	14/08/2017	Piloto	1000	Contratado	R\$ 3.116.700,00	R\$ 3.116.700,00	R\$ 6.233.400,00
EMATER - Goiás	03/08/2017	Piloto	500	Contratado	R\$ 1.557.500,00	R\$ 1.109.505,40	R\$ 2.667.005,40
EMATER - Rondônia	03/08/2017	Piloto	500	Contratado	R\$ 1.557.498,55	R\$ 492.559,55	R\$ 2.050.058,10
EMATER - Distrito Federal	14/11/2017	Piloto	500	Contratado	R\$ 1.555.504,00	R\$ 464.369,00	R\$ 2.019.873,00
RURALTINS - Tocantins	30/11/2017	Piloto	1000	Contratado	R\$ 2.380.440,00	R\$ 1.429.240,00	R\$ 3.809.680,00
EPAGRI - Santa Catarina	30/11/2017	Piloto	1000	Contratado	R\$ 2.289.055,00	R\$ 1.410.423,00	R\$ 3.699.478,00
EMATER - Minas Gerais	14/12/2017	Piloto	2000	Contratado	R\$ 4.999.122,00	R\$ 1.120.000,00	R\$ 6.119.122,00
Total			9.000		R\$ 22.650.612,48	R\$ 15.641.397,82	R\$ 38.292.010,30

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

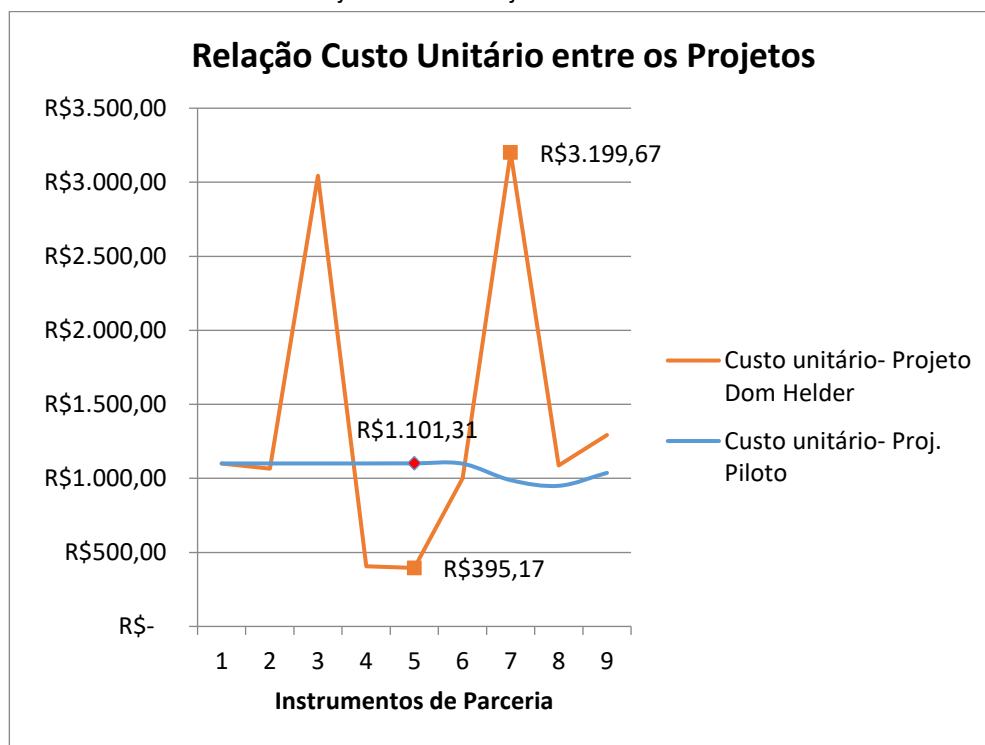
Quadro 6 – Desembolsos realizados – Projeto Dom Hélder Câmara

Dom Hélder Câmara (Empresas Públicas de ATER)							
Instituição/UF	Data da assinatura	Projeto	Total de Famílias	Situação da contratação	Subsidiária	Subsidiada	Total
EMATER - Piauí	27/09/2017	Dom Helder	2.970	Contratado	R\$ 9.251.549,74	R\$ 6.782.692,42	R\$ 16.034.242,16
AGERP - Maranhão	27/07/2017	Dom Helder	1.750	Contratado	R\$ 5.276.937,50	R\$ 1.578.320,00	R\$ 6.855.257,50
EMATER - Alagoas	02/10/2017	Dom Helder	1.974	Contratado	R\$ 6.106.108,38	R\$ 2.464.436,60	R\$ 8.570.544,98
EMATER - Rio Grande do Norte	04/10/2017	Dom Helder	2.731	Contratado	R\$ 8.497.627,29	R\$ 5.982.028,75	R\$ 14.479.656,04
IPA - Pernambuco	27/09/2017	Dom Helder	5.460	Contratado	R\$ 17.002.838,01	R\$ 18.710.983,87	R\$ 35.713.821,88
EMDAGRO - Sergipe	13/10/2017	Dom Helder	3.000	Contratado	R\$ 9.127.510,00	R\$ 3.809.405,00	R\$ 12.936.915,00
INCAPER - Espírito Santo	02/10/2017	Dom Helder	1.008	Contratado	R\$ 3.138.243,00	R\$ 4.845.899,20	R\$ 7.984.142,20
EMATER - Paraíba	01/12/2017	Dom Helder	2.704	Contratado	R\$ 8.319.029,40	R\$ 4.160.514,70	R\$ 12.479.544,10
EMATER - Minas Gerais	14/12/2017	Dom Helder	1.795	Contratado	R\$ 4.486.649,50	R\$ 1.436.000,00	R\$ 5.922.649,50
BahiaATER - Bahia	20/11/2017	Dom Helder	3.720	Contratado	R\$ 11.586.441,00	R\$ 4.841.748,00	R\$ 16.428.189,00
Total de execução			27.112	100%	R\$ 82.792.933,82	R\$ 54.612.028,54	R\$ 137.404.962,36

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

23. Tanto o Projeto Piloto como o Projeto Dom Hélder têm o objetivo de ofertar serviços de Ater a famílias de agricultores. Sendo assim, decidiu-se comparar o custo anual por família e verificou que os custos por família do Projeto Dom Hélder são substancialmente superiores aos custos por família do Projeto Piloto. O gráfico abaixo demonstra os custos médios anuais por família beneficiada previstos nos instrumentos de parceria firmados pelos respectivos projetos.

Gráfico 2 –Projeto Piloto x Projeto Dom Hélder Câmara



Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

24. Nota-se que dentro do Projeto Dom Hélder a relação entre os custos unitários são superiores a 300% em alguns casos. O TA-CG-2017 previu o custo médio por família R\$ 1.100,00 para 2017 e 2018 e R\$ 1.298,00 para 2019 e 2020.

25. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/020-05, que solicitava a apresentação detalhada da metodologia, base de cálculo e/ou históricos de ocorrência utilizada pela Sead para estimar as metas do Contrato de Gestão, a Sead informou que a estimativa de custo da meta no Contrato de Gestão foi baseada na média de custos das chamadas públicas de Ater realizadas, anteriormente, diretamente pelo DATER/SAF, ratificando o valor anual de R\$ 1.100,00 por família.

26. Tendo em vista que o orçamento previsto no TA-CG-2017 para atendimento de 97.606 famílias entre 2017 e 2018 e de 120.000 famílias entre 2019 e 2020 segue a estimativa definida pela Sead (custos unitários anuais entre R\$ 1.000 e R\$ 1.300) mas diverge da metodologia de mensuração de custos anuais por família da Anater, o orçamento previsto para manutenção dos atendimentos dessas famílias em 2018 e para os demais anos poderá não ser suficiente, representando risco potencial de não cumprir, novamente, as metas pela Anater.

27. Cabe salientar que a Sead solicitou a memória de cálculo utilizada pela Anater na composição de seus custos, por meio do Ofício nº52/2018/SEAD/CC/PR. Porém até agosto de 2018 essa metodologia ainda não havia sido recebida pela Sead.

28. Apesar de a Sead informar que os valores praticados pela Anater, no que diz respeito a contratações de Ater, são de livre operação, a metodologia de mensuração dos custos deve ser transparente e coadunar com as metas do Contrato de Gestão, pois a única fonte de recurso da Anater é o repasse realizado pela própria Sead e esta precisa conhecer qual é o custo de cada meta para avaliar a viabilidade de manutenção de sua Política Pública.

29. Outrossim, quando uma família de agricultores é atendida, a meta é mensurada como “um” atendimento e, nos demais anos, o custo dessa meta corresponde a sua manutenção e não a um novo atendimento.

30. Nesse sentido, como o recurso para atendimento de 97.606 famílias em 2017 já foi repassado e não executado, ficando para serem executados em 2018, e, ainda, a meta para 2018 era a manutenção dos atendimentos de Ater realizados em 2017, a Sead não deve repassar os recursos previstos para essa meta em 2018.

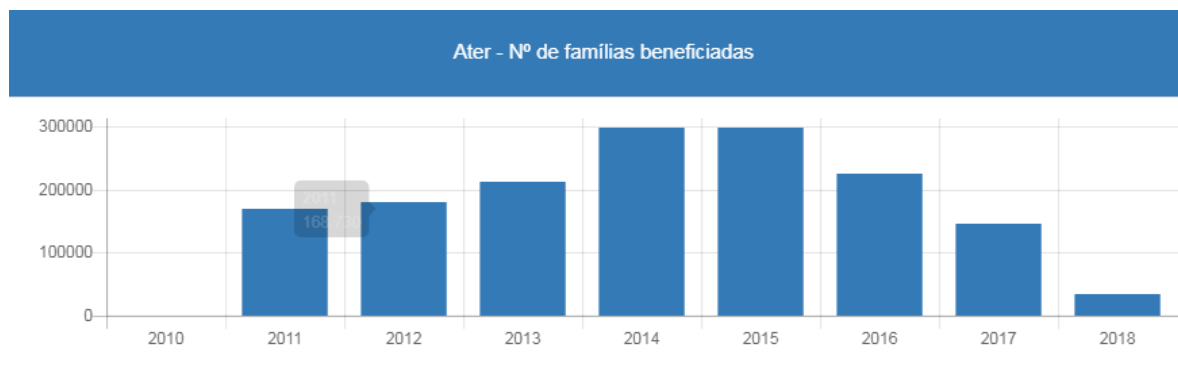
31. O Cronograma de Desembolso de 2018 previu o valor total de R\$ 107.366.600,00 para a manutenção de atendimentos de Ater dessas 97.606 famílias, entretanto, como não tiveram atendimentos em 2017, este valor deve ser deduzido do repasse de recurso pela Sead à Anater em 2018.

32. Na solicitação de Auditoria, a Sead indicou que a dotação atual para 2018 de todas as metas operacionais é de R\$ 103.364.414,00 e não de R\$ 184.145.092,31, como previsto no TA-CG 2017. A justificativa dessa redução de dotação foi que o DATER identificou que a execução da Anater estava abaixo dos recursos repassados pela Sead e que os recursos atuais são suficientes para atenderem as demandas existentes.

33. Diante do exposto, reiteramos a necessidade de elaboração de metas parciais vinculadas ao desembolso financeiro, com intuito de mitigar os riscos de repasse de recursos sem cumprimento das metas pela Anater.

34. Por outro lado, segundo os dados do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD (<http://nead.mda.gov.br/politicas>), 144.185 mil famílias foram atendidas no ano de 2017, decorrentes de contratos realizados diretamente pelo DATER, que ainda estão vigentes.

Gráfico 3 – Número de famílias beneficiadas



Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

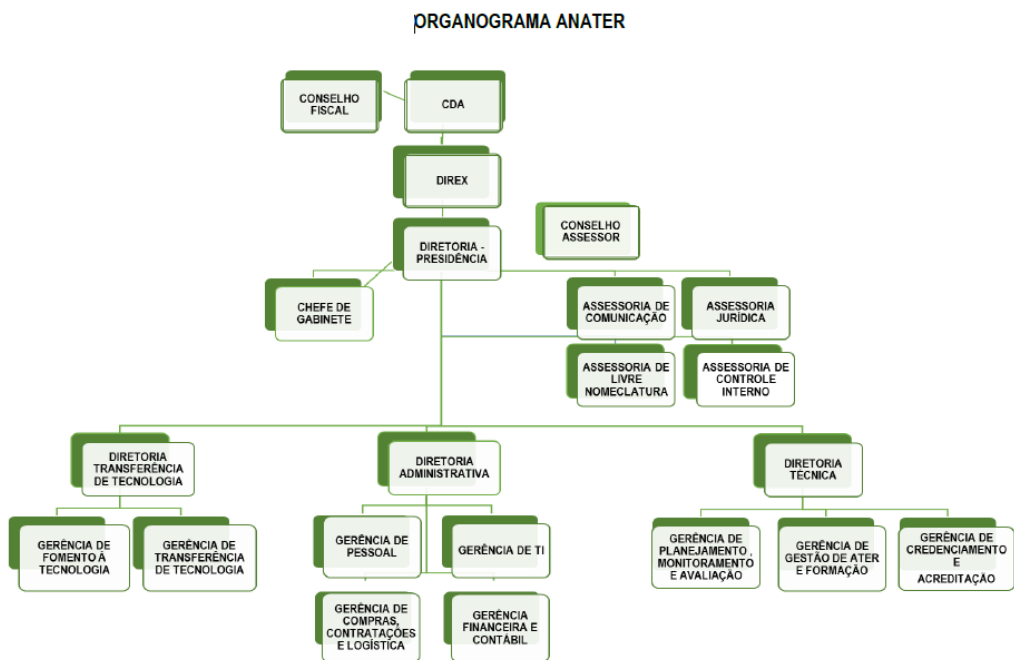
35. Diante dos dados apresentados acima, constatou-se que Anater apresentou baixo desempenho em relação à principal atividade pela qual foi criada, pois os contratos, ainda vigentes, realizados diretamente pelo DATER indicaram número de famílias beneficiadas superior ao número de famílias atendidas pela Anater no ano de 2016 até o momento.

36. Nesse sentido, o desempenho atual da Anater não justifica a sua principal “razão de ser” que foi “integrar a Ater e a pesquisa, aumentar o número de agricultores que acessam tecnologias, credenciar, acreditar entidades que executarão o serviço e formar técnicos para que as tecnologias existentes cheguem ao campo, vai permitir o aumento da produtividade e renda do conjunto dos agricultores” (EMI nº 00010-A/2013 MDA MAPA MP).

1.1.4. DESPROPORÇÃO ENTRE CARGOS DE CHEFIA E ANALISTAS

37. O organograma da Anater, a seguir, foi obtido no site da Anater. Destaca-se que até maio de 2018, o Conselho de Administração não havia deliberado sobre o tema, apesar de a Anater já ter apresentado sua proposta, em dezembro de 2017.

Gráfico 4 – Organograma Anater



Fonte: Site da Anater (disponível em <http://www.anater.org/>)

38. Apesar do Plano de Gestão de Pessoas ainda não ter sido elaborado mesmo tendo sido definido como meta desde o início do Contrato de Gestão, a Anater encaminhou a lista dos 37 funcionários e seus respectivos cargos e salários, conforme quadro a seguir:

Quadro 7 – Lista de cargos e salários dos funcionários Anater

Cargo	Quantitativo de funcionários	Salários
Analista	14	R\$ 9.221,60
Diretor	2*1	R\$ 26.792,40
Assessor	8*2	R\$ 14.705,81*
Assistente	4	R\$ 3.406,92
Gerente	7	R\$ 14.705,81
Presidente	1	R\$ 30.972,01
*1: Na lista encaminhada pela Anater há dois diretores, enquanto que no organograma há previsão de três diretores.		
*2: corresponde a função de Chefia de Gabinete. Foi contabilizado como		

assessor, pois possui a mesma remuneração. O assessor jurídico é o único que apresenta remuneração diferente, sendo R\$ 17.034,61.

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

39. Cabe destacar que há **quatro** áreas de assessoria, sendo que uma ainda não foi definida (“livre nomenclatura”) e há **seis** assessores exercendo os respectivos cargos com remuneração mensal no valor de R\$ 14.705,81 (a exceção do Assessor Jurídico que possui remuneração de R\$ 17.037,61).

40. Comparando o organograma e a distribuição de pessoas em seus respectivos cargos, nota-se que há gestores coordenando apenas um analista, enquanto existem outras gerências não apresentam gestores designados, como a gerência de Credenciamento e Acreditação e a gerência de Pessoal,

41. Nota-se ainda que, na Anater, o quantitativo de funcionários que exercem cargos de chefia e assessoramento é superior ao quantitativo de funcionários que exercem cargos de analistas.

1.1.5. FUNCIONÁRIOS DA ANATER COM MAIS DE 2 VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS ATIVOS DE 40 HORAS SEMANAIS

42. De acordo com os dados da RAIS, dois funcionários da Anater apresentavam, em 2017, dois vínculos empregatícios ativos, ambos de 40h semanais. Questionada sobre esse assunto, por meio da Solicitação de Auditoria nº2018/020-12 à Sead, a Anater se manifestou da seguinte forma:

[...]Sr. _____ é funcionário da Anater, ocupando o cargo de Assessor da Presidência, com carga horária de 40 horas semanais, as quais vem prestando regularmente.

No tocante a funcionária Sra. _____, é funcionária da Anater e conforme resolução nº22/2017 da diretoria executiva da Anater foi nomeada gestora do Programa Piloto na região do Para.

43. Assim, como não tivemos acesso aos documentos que comprovem que os respectivos funcionários prestaram os serviços efetivamente com carga horária de 40h semanais, recomenda-se à Sead a verificação deste fato, bem como de possíveis outros empregados na mesma situação, pois impacta diretamente na prestação de serviços da Anater e na quantidade de recursos previstos para o custeio de pessoal.

1.1.6. PAGAMENTO INDEVIDO DE VERBAS INDENIZATÓRIA DECORRENTES DE RESCISÃO CONTRATUAL

44. Constatou-se também na RAIS que o funcionário _____ foi demitido, no dia 15/12/2016, do cargo de Assessor da Presidência e nomeado, no dia seguinte (16/12/2016), para o cargo de Presidente da Anater, percebendo verbas indenizatórias decorrentes da rescisão contratual. Questionada sobre esse assunto, por meio da Solicitação de Auditoria nº2018/020-12 à Sead, a Anater se manifestou da seguinte forma:

Por fim, no tocante ao Sr. _____, este atuava como assessor da presidência da Anater e foi demitido do cargo de assessor e nomeado como presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, pelo excelentíssimo Presidente da República, conforme publicação no Dou de 16.12.2016.

45. O funcionário _____, atual presidente da instituição, recebeu, conforme dados da RAIS, o valor correspondente à R\$ 8.219,13 de verbas indenizatórias decorrentes da rescisão contratual, entretanto não ocorreu de fato a quebra do vínculo empregatício, pois, de acordo com o Acórdão 4457/11 – Plenário do Tribunal de Contas da União, a mudança de cargo, dentro de uma mesma instituição, não configura rescisão contratual.

46. Nesse caso, a Sead deve apurar quem são os responsáveis bem como quantificar os valores pagos indevidamente ao Presidente da Anater a título de indenização decorrente de rescisão contratual.

47. Por fim, vale ressaltar que este dispêndio onera o contrato de gestão e conseqüentemente os cofres públicos, pois os recursos de custeio de pessoal são provenientes dos recursos públicos repassados pela Sead.

1.1.7. INADEQUADA PREVISÃO DE AUMENTO SALARIAL E DE AUMENTO DO QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS

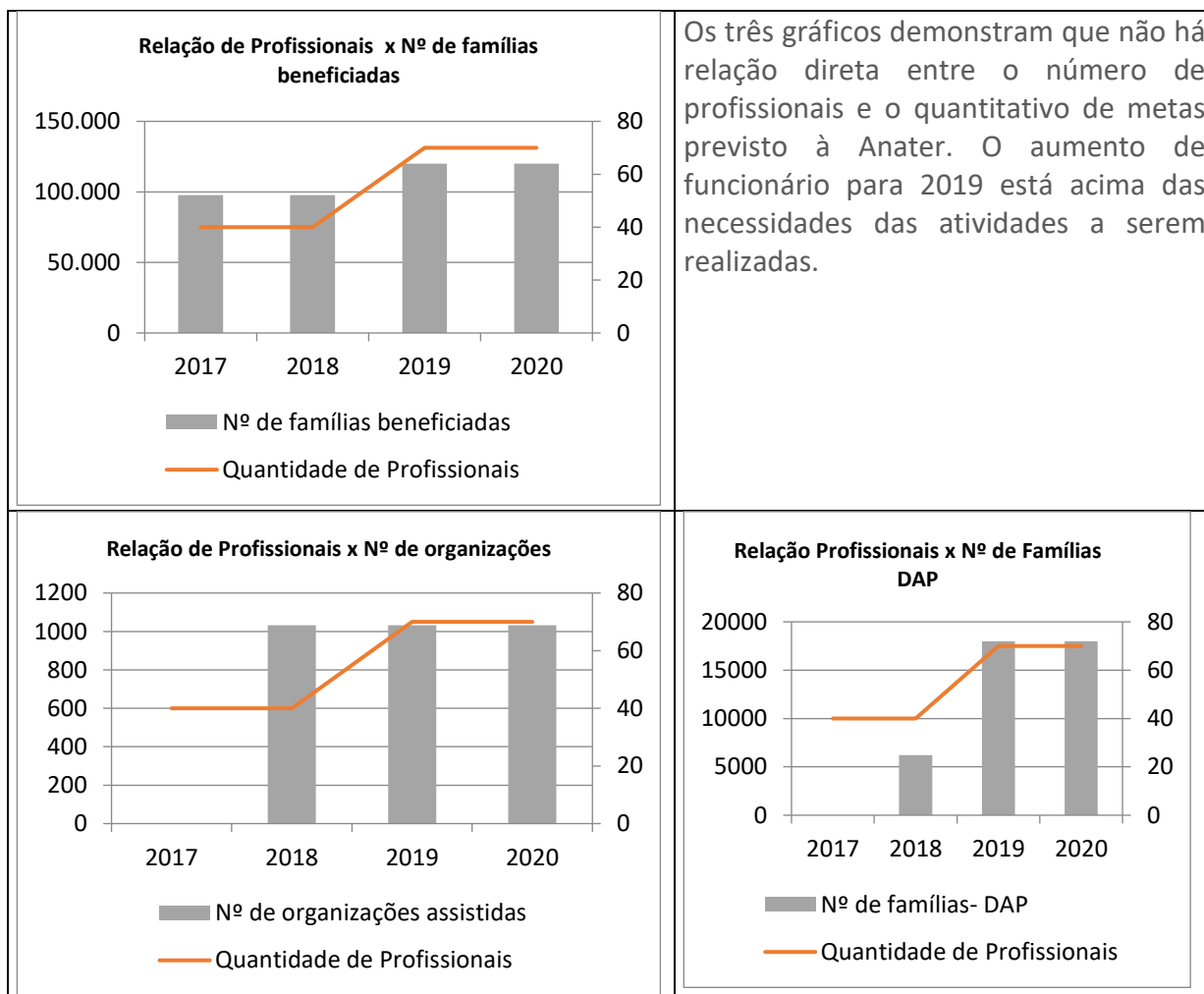
48. O Termo Aditivo-CG-2017 previu aumento de mais 20 funcionários para 2018 (60 funcionários) e depois, em 2019, de mais 10 funcionários (70 funcionários), entretanto verificou-se que, conforme documento encaminhado, o quantitativo de 40 funcionários será mantido em 2018, não constituindo o respectivo aumento.

49. Partindo da premissa que a Anater se responsabilizou em cumprir as metas de 2017 e 2018, conforme Prestação de Contas e Atas do Conselho de Administração, em 2018 mantendo o mesmo número de funcionários previstos para 2017, decidiu-se verificar se nos demais anos, a partir de 2019, o aumento de 75% do número de funcionário é decorrente do aumento substancial das atividades realizadas pela Anater.

50. Constatou-se que recursos previstos para cobrir o aumento de 75% dos funcionários para 2019 são desproporcionais à consecução dos objetivos institucionais, como pode verificar no gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Número de profissionais x quantitativo de metas previsto à Anater

Gráficos	Considerações
----------	---------------



Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

51. Outro fator relevante é que o TA-CG-2017 previu aumento salarial para seus funcionários de 5% para correção pelo INPC/IBGE, a partir de 2017, entretanto é inconstitucional vincular reajuste salarial a índices federais de correção monetária.

52. Salienta-se que o aumento salarial do quadro de pessoal da Anater depende de deliberação do Conselho de Administração, tendo como subsídio o inciso V, pois os recursos para custeio de pessoal integram o custo do Contrato de Gestão, e os incisos VII e X do artigo 6º do Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014.

1.2. GESTÃO DE DESEMPENHO

1.2.1. AUSÊNCIA DE METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

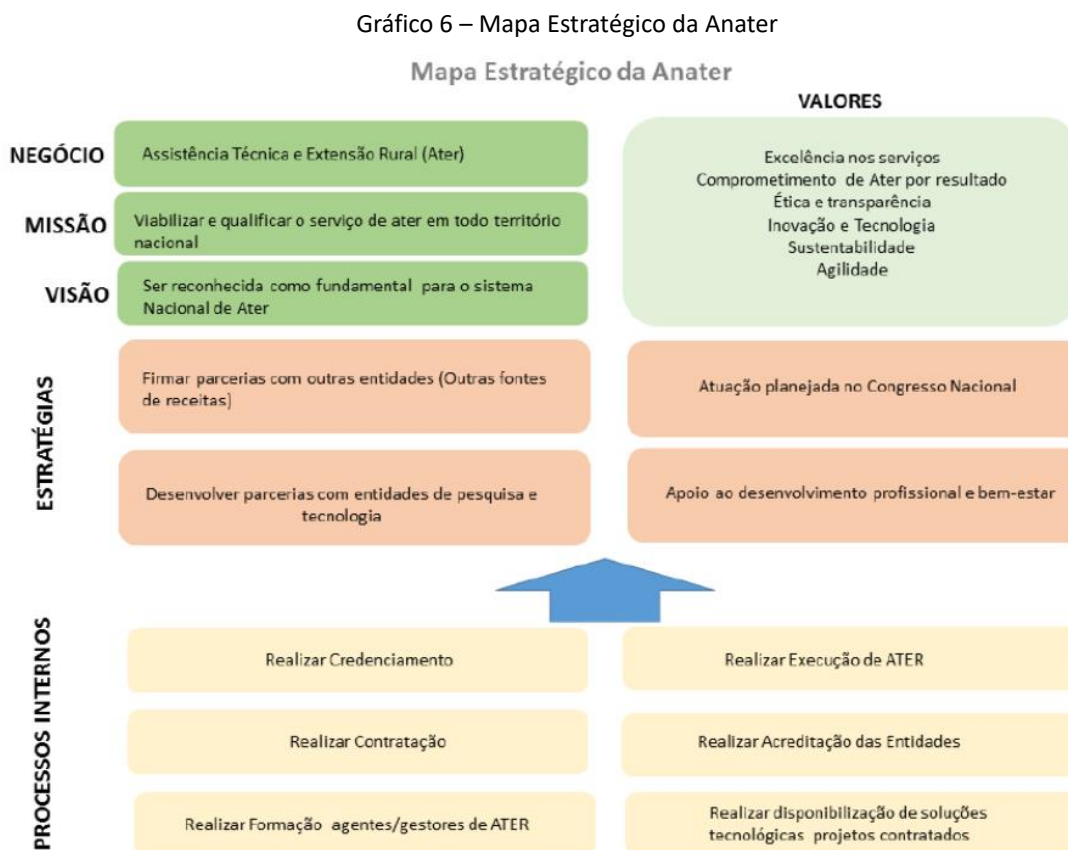
53. A análise consistiu em verificar se os Indicadores de Desempenho (ID's) do Contrato de Gestão refletem os resultados da Anater e funcionam como controle de sua atuação, tendo em vista que os indicadores contribuem para a transparência sobre como os recursos públicos estão sendo usados e sobre quais resultados estão sendo alcançados.

54. Apesar de a Sead, por meio de resposta à Solicitação de Auditoria, constatar que os indicadores de desempenho do Contrato de Gestão são objetivos e foram pautados sob a ótica quantitativa, não há metodologias de cálculo (fórmula, métricas, por exemplo) que subsidiaram a construção desses indicadores, não estando, portanto, em consonância com o Guia Referencial

para Mediação de Desempenho do Ministério do Planejamento, de dezembro de 2019.

1.2.2. INDICADORES DE DESEMPENHO QUE NÃO CONVERGEM PARA OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA ANATER

55. Ademais, os indicadores de desempenho relacionados à gestão estratégica, que constam no Relatório de Execução do CG de 2017, como supracitados, devem corresponder ao planejamento estratégico da entidade, conforme apresentado a seguir:



Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria

56. Verifica-se que os Indicadores Institucionais e de Desempenho da Anater não estão em consonância com os seus objetivos estratégicos, a exemplo do indicador “Atuação Planejada no Congresso Nacional”. Este indicador aponta que a articulação política no Congresso Nacional mensura o desempenho da Instituição, entretanto, cabe salientar, a Anater não foi criada para esta finalidade.

57. Cabe destacar ainda que há previsão de mensuração de indicador de desempenho quanto ao número de capacitações do seu próprio corpo técnico, entretanto, de acordo com análise da meta estrutural, como supracitada no início do Relatório, entende-se que o quadro de pessoal da Anater já apresenta perfil técnico adequado devido à média salarial de seus funcionários.

58. Destarte, como o Indicador de Desempenho é uma ferramenta tanto de planejamento quanto de controle, é imprescindível que o nexos entre o indicador e o fenômeno que se pretende mensurar esteja fundamentado em conhecimento técnico e científico.

1.3. CLÁUSULAS CONTRATUAIS

1.3.1. INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS IMPRESCINDÍVEIS

59. Inicialmente a análise teve como objetivo avaliar os critérios e condições para o repasse de recursos da Sead à Anater. Posteriormente foram avaliadas as cláusulas de penalidades previstas no Contrato de Gestão e seus impactos na execução.

60. O parágrafo 1º da Cláusula Quinta, “Recursos Financeiros”, aborda as condições para cronograma de desembolso:

“§1º. Serão repassados à Anater, de acordo com o cronograma de desembolso anexo a esse contrato de gestão, as dotações disponibilizadas nas categorias de Programações Específicas condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira e à execução metas”.

61. A cláusula décima terceira, “Da Rescisão”, enumera as situações de rescisão contratual, como:

“CLAUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA RESCISÃO

O presente CONTRATO poderá ser rescindido de pleno direito:

- I. Pelo descumprimento de cláusulas ou condições nele estipulados”;
- II. por denúncia, com antecedência mínima de 60 dias;
- III. por acordo entre as partes, a qualquer tempo; e
- IV. em face da superveniência de impedimento legal que torne o CONTRATO formal ou materialmente inexequível

§1º. A rescisão por descumprimento de cláusulas e condições será precedida obrigatoriamente de processo administrativo que assegure o direito ao contraditório e a ampla defesa.

§2º. Na hipótese de rescisão, o patrimônio, os legados, doações e heranças da ANATER serão imediatamente transferidos à UNIÃO. A ANATER deverá prestar contas da gestão dos recursos recebidos, procedendo a apuração e devolução do saldo existente.

62. Assim, em alusão ao Parágrafo 1º, da Cláusula Quinta, o Cronograma de Desembolso está vinculado ao cumprimento de metas pela Anater, entretanto, não condiciona a um quantitativo ou percentual mínimo de execução quadrimestral para a realização deste desembolso.

63. Apesar de existir norma que prevê o desembolso conforme o cumprimento de metas pela Anater, esta não possui aplicabilidade, pois o CG previu apenas metas anuais e não metas parciais.

64. Diante disso, é imprescindível detalhar o cronograma de desembolso, vinculando o repasse de recursos quadrimestrais a quantitativos ou percentuais mínimos de execução pela Anater, como já sugerido em análise anterior sobre as metas do CG.

65. Ainda nesse sentido, verificou-se que o CG não estabeleceu, por exemplo, a suspensão de recursos no caso de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da Anater, mas estabeleceu apenas o caso de “rescisão contratual” para esta situação.

66. Desta forma, não parece razoável, como única alternativa, a previsão de rescisão contratual no caso de descumprimento de cláusula contratual por parte da Anater.
67. A inclusão de cláusula de penalidade “suspensão de repasses de recursos no caso de descumprimento por parte da Anater” e a criação de metas parciais como condição para repasse de recursos podem funcionar como mais uma ferramenta de controle do desempenho do contrato de gestão pela Sead.
68. Além disso, comparando com outros contratos de gestão vigentes, notou-se a necessidade de incluir, no rol de penalidades, uma cláusula prevendo instauração de tomada de contas especial no caso de atos de gestão que causarem prejuízos à Anater.
69. Ademais, no decorrer da execução do Contrato de Gestão, notou-se que há um lapso temporal entre os recursos repassados pela Sead e a implementação das ações pela Anater, sendo assim, necessário também a inclusão de cláusula contratual que estabeleça aplicabilidade desses recursos em cadernetas de poupança ou em fundos de aplicação financeira de liquidez imediatas, desde que os resultados dessas aplicações destinem-se exclusivamente aos objetivos deste Contrato de Gestão.
70. Em manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar a UPC informou que o “2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão (em anexo) possui como um dos principais objetivos a inclusão de cláusula penal no Contrato de Gestão, especialmente para incluir ferramentas de fiscalização e gestão das atividades institucionais da ANATER e de seus dirigentes no bom trato com os recursos públicos repassados pela SEAD, bem como com a boa execução das políticas públicas”, todavia, tal manifestação explicativa não possui o condão de alterar o entendimento desta Equipe de Auditoria na medida em que, conforme informado pela própria unidade: “o 2º Termo Aditivo, contudo, se revela precário, pois carece ainda de aprovação e celebração pelas autoridades constituídas”.

1.4. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA- FAO

1.4.1. BAIXA COORDENAÇÃO ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS COM A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

71. A Ata “4ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração da Anater” datada de três de fevereiro de 2017 informou que foi firmado Termo de Cooperação Internacional com a FAO- Food Agriculture Organization of the United Nations, no valor de U\$47 mil dólares, objetivando apoiar a política nacional de assistência técnica e extensão rural no Brasil para agricultura familiar.
72. A Sead quando questionada sobre o Termo de Cooperação, por meio da Solicitação de Auditoria nº 2018/020-14, encaminhou o Termo de Cooperação Técnica nº 3602 e o ofício, datado de 16 de janeiro de 2017, ratificando a aprovação.
73. Segundo assistente da FAO, o projeto está em fase de encerramento no Sistema da organização e quando o relatório final do projeto for aprovado pelo oficial técnico da FAO enviará a cópia.
74. Cabe destacar que, consoante e-mail da Sead, a Anater foi questionada sobre os motivos pelas quais não participou da execução, entretanto este questionamento somente ocorreu após receber a Solicitação de Auditoria nº 2018/020-14.
75. Diante do exposto, constatou-se que o Termo de Cooperação foi firmado entre Sead,

Anater e FAO, todavia o DATER desconhecia sobre o Termo e seu respectivo repasse financeiro e cabe destacar que na Prestação de Contas da Anater, referente ao ano de 2017, não consta nenhuma informação sobre essa cooperação.

76. Todas as fontes de recursos que subsidiam o Contrato de Gestão Sead- Anater, inclusive às decorrentes de Termo de Cooperação Técnica, devem ser discriminadas conforme sua finalidade. Dessa forma, a Sead poderá dimensionar a origem do custo de cada prestação de serviço e a efetividade da Política Pública.

77. A distinção dos recursos por origem-destino funciona como controle gerencial tanto para Sead, quanto para Anater, pois, considerando o cenário atual do governo, por exemplo, no caso de medida de contenção de gastos, poderão escolher a fonte que será reduzida que terá menor impacto na sua Política Pública.

78. Em face ao exposto, recomenda-se que a Sead apure se houve execução e repasse dos recursos decorrentes do Termo de Cooperação à Anater.

1.5. CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA

1.5.1. AUSÊNCIA DE METODOLOGIA PARA MENSURAR A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA ANATER

79. O Contrato de Gestão tem como principal atividade prestar serviço de assistência técnica e extensão rural por meio da Anater. Esta, por sua vez, realiza instrumentos de parceria com ATER's, que efetivamente realizarão os serviços.

80. Constatou-se que não há mecanismos de mensuração da qualidade dos serviços prestados pela Anater e inclusive baixa utilização dos canais de comunicação já existentes.

81. Sabe-se da complexidade de mensurar a efetividade da política pública, principalmente quanto à qualidade dos serviços que estão sendo prestados, e, por isso, sugere-se que a Sead potencialize seus mecanismos de controle, inclusive, construindo um canal direto com o beneficiário, não ficando, por exemplo, restrita aos dados de resultados informados pela Anater, por meio de sua prestação de contas, ou ao sistema SGA, que indica o desempenho dos serviços prestados por Ater.

82. Cabe ressaltar que um sistema de satisfação ao usuário pode funcionar como um método de avaliação da qualidade da prestação dos serviços de ATER.

83. Ademais, recomenda-se que as informações recebidas sobre a Anater por meio da Ouvidoria da Sead e do "fale conosco" da Anater sejam compiladas e analisadas pelo DATER, funcionando como mais um mecanismo de controle da efetividade da prestação do serviço.

2. AVALIAÇÃO DO PROJETO ARTICULAÇÃO E DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PARA REDUZIR A POBREZA E A DESIGUALDADE NO NORDESTE SEMIÁRIDO – PROJETO DOM HÉLDER CÂMARA, SEGUNDA FASE (PDHC II)

84. Inicialmente, cumpre salientar que durante o exercício de 2017 esta Secretaria de Controle Interno já realizou um vasto trabalho sobre esse projeto cujo escopo de atuação abrangeu a avaliação da conformidade dos desembolsos financeiros, bem como a avaliação de amostra considerável de contratos firmados cuja vigência alcançava o ano de 2017 e a avaliação da estrutura física, dos controles internos e da gestão do PDHC-II implementado até outubro de 2017. Os

achados dessa auditoria estão compilados no Relatório de Auditoria nº. 2017-170, desta Secretaria de Controle Interno e, portanto, não serão repetidos aqui, por motivos de eficiência e economicidade.

85. Todavia, durante esse trabalho de auditoria foi realizada uma avaliação das ações realizadas para saneamento das recomendações emitidas no citado relatório de auditoria específico para o Projeto Dom Hélder Câmara. Os resultados dessa avaliação estão detalhados no Anexo 01 - Atendimento às recomendações e determinações dos Órgãos de Controle Interno.

86. Nesse contexto, faremos aqui uma análise dos resultados alcançados pelo projeto com relação ao exercício de 2017, com foco no atingimento das metas preestabelecidas no projeto para atingimento de sua finalidade.

87. Por se tratar de um projeto oriundo de um acordo internacional firmado entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA esse projeto possui várias metas de execução e, portanto, existe parâmetro objetivo para a aferição dos resultados alcançados no exercício de 2017, constante no denominado Desenho Final do Projeto.

2.1. DIRECIONAMENTO DOS GASTOS PARA CUSTEIO DO PROJETO

88. Conforme informações constantes do quadro “Demonstrativo das Origens e Aplicações de Recursos no Projeto” constante no Relatório de Progresso do Projeto - Descritivo³, no exercício de 2017, o Projeto Dom Hélder recebeu recursos da ordem de R\$ 1.910.508,13 (R\$ 407.723,91 de contrapartida e R\$ 1.502.784,22 do FIDA) e dispendeu recursos da ordem de R\$ 1.805.697,46 (R\$ 398.462,47 de contrapartida e R\$ 1.407.234,99 do FIDA).

89. Porém, uma análise mais detida das informações prestadas pelo próprio Projeto revela que todos os valores dispendidos apresentam a natureza de custos operacionais/custeio. Ou seja, os gastos denotam o fato de que os valores desembolsados pelo Projeto foram direcionados para a manutenção da estrutura do projeto⁴ não havendo em princípio a identificação do aporte de recursos no desenvolvimento das ações finalísticas previstas pelo PDHC-II.

Gráfico 7 – Categoria da despesa do Projeto Dom Hélder em 2017

³ Publicado em Dezembro de 2017

⁴ A natureza dessa despesa pode ser discriminada nas seguintes fontes: apoio administrativo, serviços de energia elétrica, serviços de água e esgoto, serviços de copa e cozinha, serviços de telecomunicações, locação de imóveis, comissões e corretagens, comunicação de dados, gêneros de alimentação, impostos – IPTU, limpeza e conservação, locação de mão de obra, manutenção e conservação de máquinas e equipamentos, manutenção e conservação de bens imóveis, manutenção e conservação de veículos, material de expediente, seguro em geral, taxas, tributos à conta do locatário.

Categoria	Fonte					
	Nacional		FIDA			
	R\$	USD	R\$	USD	R\$	Euro
Bens, Serviços, Equipamentos e Materiais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Workshops, Encontros e Treinamentos	2.397.845,59	776.504,40	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2015	2.397.845,59	776.504,40	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subsídios e Subvenções para Investimentos Produtivos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pesquisa e Assistência Técnica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Custos Operacionais	3.565.425,49	1.040.267,95	469.486,96	149.765,88	937.748,03	251.332,29
Até dezembro de 2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2015	970.244,70	274.063,32	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2016	2.196.718,32	638.898,53	0,00	0,00	0,00	0,00
Até dezembro de 2017	398.462,47	127.306,10	469.486,96	149.765,88	937.748,03	251.332,29
Total	5.963.271,08	1.816.772,35	469.486,96	149.765,88	937.748,03	251.332,29

OBS: Acumulado até 31 de dezembro de 2017

Fonte: Relatório de Progresso do Projeto – Descritivo

90. Em manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar, a UPC destaca que no exercício de 2017: a) realizou esforço para efetivar a celebração de um convênio juntamente com o Instituto Agrônomo de Pernambuco – IPA; b) avançou na execução do contrato de gestão com a ANATER; c) executou Termo de Execução Descentralizada - TED junto à Universidade de Brasília. Contudo tais manifestações possuem caráter explicativo e não apresentam discordância em relação aos achados de auditoria.

91. Tomando-se por base o cronograma físico-financeiro do cumprimento de metas de gastos com o projeto por ano, conforme apresentado no Gráfico 8 a seguir e sabendo-se que o ano 1 do projeto é 2014, têm-se que os objetivos iniciais a serem alcançados se encontram detalhados no Ano 5.

Gráfico 8 – Cronograma físico-financeiro inicial do Projeto Dom Hélder Câmara

Tabela 4: Custos por componente e ano (\$US)

Componente	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Total	%
Comp 1: Diálogo, articulação de políticas públicas e disseminação de experiências inovadoras	2.330.436	1.975.178	2.050.563	2.130.472	2.215.175	2.304.961	13.006.784	10,4%
Comp 2: Desenvolvimento de capacidades organizativas	1.872.794	2.188.853	2.469.441	2.468.548	2.396.250	2.336.281	13.732.167	11,0%
Comp 3: Desenvolvimento da produção sustentável e acesso a mercados	15.397.227	16.961.011	19.712.527	11.907.582	12.078.287	12.259.235	88.315.868	70,5%
Gestão do projeto	1.179.506	1.068.014	1.132.095	1.200.020	1.272.022	1.348.343	7.200.000	5,7%
Planejamento, monitoramento e avaliação	768.711	446.561	424.157	408.814	433.566	531.697	3.013.506	2,4%
Total Anual	21.548.673	22.639.616	25.788.783	18.115.437	18.395.299	18.780.516	125.268.325	100,0%
Percentual Anual	17,2%	18,1%	20,6%	14,5%	14,7%	15,0%	100,0%	

Fonte: Relatório de Auditoria nº. 2017-170, Ciset

92. Com base na informação detalhada no achado anterior de que todos os dispêndios do projeto foram de natureza operacional, constata-se que não houve desembolso para o incremento das ações/componentes de 1 a 3 previstos no Projeto, restando, portanto, frustrada a avaliação do alcance das metas e resultados finalísticos contidos no projeto para o exercício de 2017.

3. CONFORMIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

93. Os exames de regularidade dos atos tiveram como escopo a economicidade e a legalidade, buscando-se avaliar a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades, sem comprometimento dos padrões de qualidade, além da aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e jurisprudência aplicáveis.

3.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

94. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

95. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

96. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas.

97. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

98. São exemplos de atividades de controles internos: a) procedimentos de autorização e aprovação; b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); c) controles de acesso a recursos e registros; d) verificações; e) conciliações; f) avaliação de desempenho operacional; g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e h) supervisão.

99. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

100. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

101. Deste modo, os exames de auditoria buscaram avaliar a existência de segregação de funções na gestão administrativa e procedimentos de avaliação e verificação das operações, constatando-se as seguintes situações:

- Ausência de conformidade de registro de gestão;
- Ausência de segregação de funções;
- Ausência de depreciação de bens móveis; e,
- Deficiência nos registros contábeis referentes aos contratos.

3.1.1. AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

102. A Conformidade dos Registros de Gestão é um instrumento de controle da gestão que tem como finalidade verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados com documentação que suporte as operações registradas, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

103. No decorrer do exercício foram gerados 25.830 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, sendo que não houve registro de conformidade em 6.876 documentos, representando 26,62% das transações realizadas pelas seguintes unidades gestoras, conforme tabela abaixo:

Tabela 3: Documentos emitidos sem avaliação da conformidade

UG	Descrição UG	Total	%
110703	SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO	4886	71,06%

	GESTÃO		
110690	SEC.ESPEC.DE AGRIC.FAMIL.E DO DESENV.AGRARIO	1056	15,36%
110709	PROJETO DOM HÉLDER CAMARA II - FIDA	675	9,82%
110697	SUBSECRETARIA DE REORDENAMENTO AGRARIO	82	1,19%
110669	SEAD - CEF	45	0,65%
110705	SAF/SEAD - TV CUSTEIO - BB	34	0,49%
110704	SDR/SEAD - TV CUSTEIO - BB	33	0,48%
110700	SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL	25	0,36%
110730	SECCIONAL DE CONTABILIDADE/SEAD	11	0,16%
110691	SUBSECRETARIA DE AGRICLTURA FAMILIAR	10	0,15%
110706	SAF/SEAD CAIXA ECONOMICA FEDERAL	7	0,10%
110708	SRA/SEAD CAIXA ECONOMICA FEDERAL	5	0,07%
110713	PROJETO DOM HÉLDER CAMARA II - FIDA-EUROPA	3	0,04%
110710	SDR/SEAD CAIXA ECONOMICA FEDERAL	3	0,04%
110711	PROJETO DOM HÉLDER CAMARA II - FIDA-EXTERIOR	1	0,01%
Total de documentos sem avaliação da conformidade		6.876	100,00%

Fonte: SIAFI

104. Vale ressaltar que os documentos emitidos sem as devidas verificações quanto à existência de documentação que suporte as operações registradas, representam riscos significativos para administração, destacando-se as Notas de Lançamento de Sistema, Ordens Bancárias e Notas de Empenho que representam 70% dos documentos emitidos sem conformidade.

3.1.2. CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DE RESTRIÇÃO DURANTE TODO O EXERCÍCIO DE 2017

105. Além da ausência de conformidade em diversos dias do ano, verificou-se que nenhum dos 25830 documentos gerados com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

106. Tal fato demonstra que mesmo quando a conformidade é registrada, a ausência de qualquer restrição durante todo o exercício é um indicativo de que a rotina de conformidade de gestão vem sendo executada de maneira formal, sem análise material de todos os documentos de suporte.

107. Apresentamos a seguir o detalhamento dos documentos gerados no exercício de 2017 por unidade gestora, que foram registrados sem restrição, ressaltando que a despesa

executada, incluindo Restos a Pagar pagos no âmbito da SEAD atingiu o montante de R\$ 1.248.921.310,98:

Tabela 4: Demonstrativo dos documentos gerados no SIAFI em 2017

UG	DESCRIÇÃO UG	SEM CONFORMIDADE	SEM RESTRIÇÃO	TOTAL GERAL
110703	SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	4.886	11.398	16.284
110669	SEAD - CEF	45	4.101	4.146
110690	SEC.ESPEC.DE AGRIC.FAMIL.E DO DESENV.AGRARIO	1.056	2.216	3.272
110709	PROJETO DOM HÉLDER CAMARA II - FIDA	675	765	1440
110706	SAF/SEAD CAIXA ECONOMICA FEDERAL	7	327	334
110691	SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR	10	107	117
110697	SUBSECRETARIA DE REORDENAMENTO AGRARIO	82		82
110704	SDR/SEAD - TV CUSTEIO - BB	33	17	50
110705	SAF/SEAD - TV CUSTEIO - BB	34	2	36
110700	SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL	25		25
110708	SRA/SEAD CAIXA ECONOMICA FEDERAL	5	14	19
110730	SECCIONAL DE CONTABILIDADE/SEAD	11		11
110710	SDR/SEAD CAIXA ECONOMICA FEDERAL	3	7	10
110713	PROJETO DOM HÉLDER CAMARA II - FIDA-EUROPA	3		3
110711	PROJETO DOM HÉLDER CAMARA II - FIDA-EXTERIOR	1		1
Total Geral		6.876	18.954	25.830

Fonte: SIAFI

3.1.3. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

108. Ao promover avaliação dos documentos inseridos no SIAFI, constatou-se que o responsável pela conformidade de registro de gestão da Unidade Gestora -110709 - PROJETO DOM HÉLDER CAMARA II - FIDA, promoveu, no exercício de 2017, o registro de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme se observa na tabela a seguir, contrariando o princípio da segregação de funções, comprometendo desta forma, a independência das atividades de conformidade de registro de gestão:

Tabela 5: Documento emitidos pelo Conformista.

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	11
ORDEM BANCARIA	10
DARF - DOCUMENTO DE ARRECADACAO DE RECEITAS FEDERAIS	9
DAR - DOCUMENTO DE ARRECADACAO FINANCEIRA MUNICIPAL	6
GPS - GUIA DA PREVIDENCIA SOCIAL	5
Total	41

Fonte: SIAFI – mar/2018.

109. Ocorre que, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.14 – Conformidade de Registro de Gestão – no item 3.9.1 assim dispõe:

3.9.1 - Deve-se manter a separação das atribuições preservando em figuras distintas o responsável pela emissão dos documentos, o responsável pela Conformidade de Gestão e o contador responsável pela Conformidade Contábil, ou seja, o servidor que realize a função de emitir documentos não deve ser o mesmo responsável pelo registro da Conformidade de Registro de Gestão, nem tão pouco ser aquele responsável pelo registro da Conformidade Contábil.

110. Além disso, ao se avaliar as competências das unidades setoriais do Sistema de Contabilidade Federal, instituída pelo Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009, observa-se o seguinte:

Art. 8º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:

I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;
(...)

V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;

VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

111. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

112. Ao avaliar as redações supracitadas, combinado com o princípio de controle interno da segregação de funções, observa-se que é vedada a realização de registros no SIAFI por parte do Responsável pela Conformidade de Registro da Gestão, de atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, uma vez que serão objeto de sua apreciação posteriormente.

113. Ante todo o exposto, pode-se concluir que os controles internos da SEAD apresentam deficiências, considerando a ausência de segregação de funções e deficiências nas rotinas de conformidade de registro de gestão.

114. Nesse sentido, vale ainda destacar que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, ao dispor sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

115. Deste modo, o gestor deve implementar mecanismos de controle para que as atividades das áreas orçamentária, financeira, contábil e patrimonial sejam realizadas por servidores ou equipes distintas.

116. Além disso, a unidade precisa regularizar a indicação dos servidores responsáveis pela Conformidade de Registro de Gestão para que essas atividades não sejam realizadas pelo Contador Responsável da unidade, tampouco por outro servidor que emita documentos com reflexo no SIAFI ou pratique atos de gestão que posteriormente serão submetidos a sua análise, destacando que no caso de impossibilidade de designar servidores distintos para exercer essa função, a conformidade de registro de gestão será realizada pelo próprio Ordenador de Despesa, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

117. Também devem ser implementadas rotinas para que as atividades de conformidade de registro de gestão possam ser de fato instrumento de avaliação da regularidade das operações realizadas para redução dos riscos na gestão, inclusive com a capacitação dos servidores responsáveis por essas atividades.

3.1.4. AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIÇÃO DE BENS MÓVEIS

118. Após análise dos registros do SIAFI 2017, evidenciou-se que durante o exercício as unidades gestoras abaixo discriminadas não registraram a depreciação dos bens móveis. Além disso, observa-se que a unidade gestora 110703 - Subsecretaria de Planejamento e Gestão – nunca realizou a depreciação das contas contábeis 123110112 - Equipamentos, Peças e Acessórios p/Automóveis -, 123110124 - Maquinas e Equipamentos Eletroeletrônicos e nas demais contas a frequência não foi mensal como determina o princípio da competência:

Tabela 6: Bens Móveis.

Unidade Gestora	Valor de Bens Móveis (R\$)
110684 - Projeto Dom Hélder Câmara	1.395.923,78
110698 - Projeto Manejo Sustentável de Terras do Sertão	825.000,00
110715 - Programa Fundo Desafio PDHC	17.735,00
TOTAL	2.238.658,78

Fonte: SIAFI – mar/2018.

119. Sobre o assunto, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público determina que os itens do ativo imobilização estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso.

3.1.5. DEFICIÊNCIAS NOS REGISTROS CONTÁBEIS REFERENTES AOS CONTRATOS

120. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.30, que trata da Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta, Autarquias e Fundações, determina que a entidade pública precisa apropriar, ao resultado de um período, o desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível, por meio do registro da despesa de depreciação, amortização ou exaustão, em obediência ao princípio da competência. Assim sendo, a depreciação mensal tem o caráter obrigatório e, portanto, deve ser realizada.

121. Logo, a ausência do procedimento de depreciação está em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, em virtude dessa norma determinar que os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso. Desta forma, a falta de reconhecimento mensal da depreciação ao resultado do período em virtude de desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível acarreta descumprimento aos princípios da oportunidade e da competência.

122. Assim, pode-se concluir que a gestão dos bens móveis no âmbito da unidade apresenta deficiências, considerando que a ausência de depreciação compromete a qualidade das informações patrimoniais dessa unidade e prejudica sua utilização para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisões, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

123. Diante do exposto, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos relacionados à gestão patrimonial, verifica-se a necessidade do gestor adotar os procedimentos previstos na Macrofunção SIAFI 02.03.30, para a realização mensal da depreciação dos bens móveis.

124. Ainda no contexto da necessidade do fortalecimento do controle administrativo, observa-se a presença de saldos alongados, há mais de um ano, em inúmeros registros de contratos, conforme exemplificado abaixo. Essa situação corrobora para a possibilidade de ausência de veracidade nas informações e, portanto, dificulta o controle e fragiliza a consistência dos dados:

Tabela 7: Contratos.

Unidade Gestora	Empresa Contratada	Valor R\$
110684 - PROJETO DOM HÉLDER CAMARA	N 07237373000120 BANCO DO NORDESTE DO BRASIL SA	5.440.276,29
110688 - PROGRAMA CAD. TERRAS E REF. FUND. NO BRASIL	N 02034080000121 TOPOSAT ENGENHARIA LTDA - EPP	9.678.264,99
110698 - PROJETO MANEJO SUSTENTAVEL DE TERRAS DO SERTA	N 07237373000120 BANCO DO NORDESTE DO BRASIL SA	873.504,00
110703 - SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	N 00032227000119 SANTA HELENA URBANIZACAO E OBRAS SA	322.549,25
110703 - SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	N 01516572000190 COMPUSOFTWARE INFORMATICA LTDA	4.222.246,00
110703 - SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	N 02036987000120 VGS PRODUCOES S/A	30.791.771,64
TOTAL		51.328.612,17

Fonte: SIAFI – mar/2018.

125. Destaca-se, ainda, que o Órgão Central de Contabilidade do Governo Federal, Coordenação-Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, considera o tema “Obrigações Contratuais” item essencial a ser inserido nas Notas Explicativas trimestrais. Essa exigência demonstra a relevância do assunto e a necessidade de que as informações sejam confiáveis.

3.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

126. A avaliação da gestão de transferências voluntárias da SEAD, realizada a partir de dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, além do levantamento de divergências entre os sistemas, dividiu-se em exames realizados nos convênios com vigência expirada e nos convênios em execução.

127. Nos primeiros, buscou-se analisar se a UPC a) analisou as prestações de contas tempestivamente quando apresentadas; b) notificou os convenientes nos casos de omissão na apresentação de prestação de contas dentro do prazo legal; e, c) providenciou a regularização de saldos a liberar em contas de convênios inativos.

128. Quanto aos instrumentos em execução durante o exercício, buscou-se analisar como foi a gestão da UPC nos casos em que apresentam maior risco de inexecução do objeto tais como situações com sucessivas prorrogações e baixa execução física do conveniente e com prazo de vigência em vias de expirar.

129. No que se refere ao quantitativo de servidores, constatou-se um desequilíbrio dos recursos disponível com a demanda de trabalho da Coordenação de Prestação de Contas de Convênios – CPCCONV que dispõe de 10 servidores para realizar a análise das prestações de contas dos convênios, insuficiente para a quantidade de processos recebidos e para redução do estoque existente. Quanto à atuação na análise de novas propostas, celebração de novos convênios e acompanhamento da execução financeira, a Coordenação de Convênios – CCONV possui seis servidores, quantidade considerada suficiente para a atual demanda.

130. Durante o exercício, foram detectados problemas no controle e na cobrança de prestações de contas; atuação insuficiente na análise das prestações de contas; morosidade em situações que exijam instauração de Tomada de Contas Especial; e, acompanhamento insuficiente de algumas transferências, conforme relatado nas constatações abaixo, salientando que o gestor

não prestou os respectivos esclarecimentos.

131. O gestor em sua manifestação, encaminhada por meio do Ofício nº 585/2018/SPG/SEAD/CC-PR, de 6 de setembro de 2018, informou que está elaborando um Manual de Acompanhamento da Execução Financeira visando evitar o aumento do passivo, bem como de melhorar a execução financeira dos instrumentos celebrados no âmbito da SEAD e apresentou diversas informações e esclarecimentos sobre os achados de autoria.

132. Entretanto as manifestações não foram suficientes para afastar os problemas de gestão na área de transferência, fazendo-se necessária o aperfeiçoamento dos controles gerenciais, por meio da elaboração de um plano de ação, visando mitigar os riscos em função das deficiências detectadas.

3.2.1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

3.2.1.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 629 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS REGISTRADAS NOS SISTEMAS SICONV E SIAFI, NO MONTANTE DE R\$ 521.355.739,62, PENDENTES DE ANÁLISE HÁ MAIS DE UM ANO

133. Por meio de consulta ao sistema SICONV, constatou-se a existência de 310 transferências voluntárias, no montante de R\$ 344.388.005,46 cujas Prestações de Contas estão pendentes de análise, com fim de vigência entre 2009 a 2016, em desacordo com o estabelecido na legislação.

134. Além desses, estão registradas no SIAFI, 319 transferências, no montante de R\$ 176.967.734,16, também pendentes de análise, com fim de vigência entre 2002 a 2014, destacando-se 171 transferências pendentes há mais de 10 anos, sem opinião conclusiva sobre a prestação de contas, em desacordo com a legislação.

135. A Instrução Normativa STN nº 1/1997 determina que a partir da data de recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação ou não, enquanto que as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011 estabelecem o prazo de noventa dias para análise dos processos.

136. Cabe destacar, ainda, o § 8º do art. 10 do Decreto nº 6.170/2007 que estabelece que o prazo para análise da prestação de contas e para manifestação conclusiva pela concedente será de um ano, prorrogável, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado. Ressalta-se a clareza da legislação quanto ao dever de prestar contas dentro do prazo legal, como também quanto às consequências de sua omissão.

137. Assim, pode-se afirmar que os prazos de apresentação das Prestações de Contas não estão sendo acompanhados adequadamente e que também não vem sendo adotadas providências para analisar adequadamente as referidas Prestações de Contas nos prazos previstos em normativo.

138. Vale ressaltar que no Relatório das Contas de Governo de 2009, o estoque de prestações de contas não analisadas foi objeto de análise por parte do TCU, tendo como ênfase as seguintes ressalvas: a) existência de um passivo crescente de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais; e, b) indícios concretos de que as informações gerenciais disponíveis no SIAFI sobre número de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas não correspondem à realidade.

139. Recomendamos que a UCP estabeleça um plano de ação visando sanear o estoque de Convênios na situação de “prestação de contas em análise”, “em complementação” ou “a aprovar” há mais de um ano; adote medidas efetivas para manifestação conclusiva acerca das prestações de contas analisadas, objetivando cumprir os prazos estipulados na legislação vigente.

3.2.1.2 EXISTÊNCIA DE 155 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, NOS SISTEMAS SICONV E SIAFI, NO VALOR DE R\$ 361.108.248,05, COM PRAZO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL EXPIRADO

140. Constatou-se, por meio de consulta ao Sistema SICONV, a existência de 146 transferências voluntárias, no montante de R\$ 99.335.805,55, com *status* de “Aguardando Prestação de Contas” há mais de um ano, com fim de vigência entre 2011 e 2016, sem que tenham sido instauradas as respectivas TCEs.

141. Além desses, estão registradas no SIAFI, nove transferências voluntárias, no montante de R\$ 261.772.442,50, cujas prestações de contas também não teriam sido encaminhadas e sem adoção de medidas para instauração das respectivas TCEs.

142. Salienta-se que a legislação estabelece que a concedente deve proceder a notificação do conveniente para que este apresente a Prestação de Contas no prazo de 45 dias, nos termos da Portaria Interministerial nº 424/2016 e, não obtendo resposta, deverá providenciar o registro de inadimplência nos Sistemas SIAFI e SICONV além de adotar as providências necessárias para a instauração dos processos de TCE devido a caracterização da omissão no dever de prestar contas.

143. A Lei nº 8.443/1992 estabelece em seu art. 8º que diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

144. Recomendamos que a UCP estabeleça um plano de ação visando sanear o estoque de Convênios com prazos de prestação de contas expirados na situação de “*aguardando prestação de contas*” e adote medidas efetivas para visando a instauração de TCE nos casos de omissão no dever de prestar contas, sob pena de responsabilização solidária.

3.2.1.3 CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA E RECURSOS NO MONTANTE DE R\$ 165.638.112,01 NÃO LIBERADOS

145. Verificou-se a existência de 244 instrumentos, com vigência expirada entre 2009 e 2017, com valores não desembolsados, no montante de R\$ 165.638.112,01, indicando que os recursos pactuados não foram totalmente repassados aos convenientes, podendo ter comprometido a atingimento dos objetivos das parcerias.

146. Além dessas, consta no SIAFI, as transferências nº 625097 e nº 666713, com data de término da vigência em 1/4/2014 e 1/12/2015, cujo saldo em dez/2017 era de R\$ 4.823.021,95 e de R\$ 28.945,35, respectivamente, totalizando R\$ 4.851.967,30, na conta-contábil 812210101 - Convênios a Liberar do SIAFI.

147. Verifica-se, apesar de não existir qualquer pendência técnica, administrativa ou financeira referentes aos Projetos de Cooperação Técnica citados, a baixa eficácia das políticas

públicas descentralizadas da Unidade cujas vigências expiraram, em virtude do elevado montante de recursos que sequer foram repassados, o que prejudica o atingimento das metas e o resultado dos programas de governo.

3.2.1.4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM REGISTRO DE “INADIMPLÊNCIA”, NO VALOR DE R\$ 40.935.555,08, SEM INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

148. Verificou-se a existência de 37 transferências voluntárias no SICONV, no montante de R\$ 24.944.594,42, com vigência expirada entre 2009 e 2016 e registro de inadimplência, sem instauração das respectivas TCEs.

149. Na mesma situação, foram detectadas no SIAFI, 43 transferências voluntárias com registro de inadimplência efetiva, no montante de R\$ 15.990.960,66, com fim de vigência entre 2002 a 2016.

150. Recomendamos que a UCP estabeleça um plano de ação visando sanear o estoque de Convênios com prazos de prestação de contas expirados na situação de “inadimplente” e adote medidas efetivas para visando a instauração de TCE sob pena de responsabilização solidária.

3.2.1.5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS APROVADA E BAIXA EXECUÇÃO FÍSICA/FINANCEIRA

151. Verificou-se a existência de 53 instrumentos com prestação de contas aprovada e baixa execução física/financeira, conforme detalhado no Anexo V encaminhado à SEAD e resumido a seguir:

Tabela 8: Transferências com baixa execução física/financeira

Ano Fim Vigência	Quantidade	Valor			% Execução (Média)
		Repasse	Desembolsado	Pagamentos	
2010	3	399.997,80	399.997,80	60.079,27	13,09%
2011	4	5.879.634,00	3.227.100,00	81.388,48	9,04%
2012	6	5.685.905,50	2.221.174,82	157.425,00	10,06%
2013	5	854.774,40	792.976,10	140.267,90	11,96%
2014	7	1.509.518,60	1.317.748,60	198.455,94	19,99%
2015	9	7.809.060,47	7.809.060,47	837.188,49	17,47%
2016	13	10.751.941,43	10.645.187,73	2.630.397,93	31,07%
2017	6	1.556.809,44	1.556.809,44	617.044,48	33,72%
Total Geral	53	34.447.641,64	27.970.054,96	4.722.247,49	20,74%

Fonte: Siconv

152. Da mesma forma como no caso das transferências com vigências expiradas e elevado montante de recursos não liberado, a baixa execução física, em torno de apenas 20%, a despeito de não ter sido detectado dano ao erário e de terem sido aprovadas as respectivas prestações de

contas, refletem o não atingimento das metas dos convênios e a não efetividade dos programas descentralizados.

153. A manifestação do gestor, encaminhada por meio do Ofício nº 585/2018/SPG/SEAD/CC-PR, de 6 de setembro de 2018, informa que existe um fluxo estabelecido para celebração de novos convênios que prevê a emissão de pareceres que atestem a regularidade de todos os atos formais e finalísticos de modo a verificar a qualidade dos projetos apresentados, entretanto, a baixa execução dos convênios relacionados acima, com recursos não utilizados na ordem de R\$ 30 milhões, evidenciam que os controles estabelecidos não foram suficientes para impedir assinatura de convênios com entidades sem capacidade operacional, planos de trabalhos mal elaborados, metas insuficientemente descritas ou cronogramas subdimensionados.

3.2.2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM EXECUÇÃO

3.2.2.1 TRANSFERÊNCIAS VIGENTES COM BAIXA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

154. Verificou-se a existência de 22 convênios vigentes, no montante de R\$ 47 milhões, com término de vigência previsto para 2018 e baixo percentual de recursos desembolsados, acarretando baixa execução financeira em função da atuação da concedente, conforme tabela a seguir:

Tabela 9: Transferências com baixo percentual de recursos desembolsados

Número	Ano Assinatura	Valor Repasse	Valor Desembolsado	Pagamentos	Média de Execução Concedente
706351	2009	724.070,20	318.985,70	217.017,05	44,05%
764131	2011	513.510,61	264.499,30	180.939,51	51,51%
764137	2011	2.140.302,03	1.077.106,41	265.061,42	50,32%
764686	2011	1.232.421,95	589.614,31	1.277.092,86	47,84%
775147	2012	1.222.729,84	455.788,44	136.425,76	37,28%
786500	2013	3.151.521,00	1.435.015,00	2.003.920,44	45,53%
787554	2013	6.227.710,04	1.862.843,00	1.165.404,74	29,91%
792281	2013	343.213,40	171.606,70	238.081,62	50,00%
795932	2014	1.570.754,71	602.308,16	641.079,75	38,35%
814066	2014	356.901,30	178.450,65	0,00	50,00%
820694	2015	4.116.064,38	1.732.075,18	651.947,09	42,08%
821234	2015	4.277.700,00	1.100.000,00	0,00	25,71%
821561	2015	2.777.823,60	1.060.656,60	162.579,76	38,18%
821628	2015	3.217.924,92	811.382,65	645.169,62	25,21%
821896	2015	400.000,00	200.000,00	25.387,54	50,00%
822120	2015	6.057.155,41	1.266.000,00	0,00	20,90%
822453	2015	400.000,00	218.360,00	0,00	54,59%
822601	2015	5.000.000,00	2.000.000,00	135.463,74	40,00%
822783	2015	395.500,00	197.750,00	0,00	50,00%

835795	2016	200.000,00	100.000,00	0,00	50,00%
837678	2016	2.966.154,28	780.273,83	0,00	26,31%
846769	2017	300.000,00	150.000,00	0,00	50,00%
Total Geral		47.591.457,67	16.572.715,93	7.745.570,90	41,72%

Fonte: Siconv

155. Verificou-se, também, a existência de transferências com registro de baixa execução, do concedente e/ou conveniente e, ainda, com prorrogações sucessivas, conforme tabela a seguir:

Tabela 10: Transferências com baixa execução e prorrogações sucessivas

Número	Ano Assinatura	Data Fim de Vigência	Qtd Aditivos	Valor Repasse	Valor Desembolsado	% Repassado
706351	2009	24/07/2018	6	724.070,20	318.985,70	44,05%
764131	2011	18/05/2018	5	513.510,61	264.499,30	51,51%
764137	2011	18/05/2018	4	2.140.302,03	1.077.106,41	50,32%
764686	2011	30/12/2018	4	1.232.421,95	589.614,31	47,84%
TOTAL				4.610.304,79	2.250.205,72	

Fonte: Siconv

156. Finalmente, verificou-se a existência de 390 transferências vigentes, no valor total de R\$ 235 milhões, com data de término previsto para 2018, cujo recurso desembolsado soma R\$ 203 milhões e com apenas 13 % de execução média, sendo que das 390 transferências, existem 22 convênios que tiveram baixa execução, além de sofreram prorrogações sucessivas, conforme discriminado na tabela a seguir:

Tabela 11: Transferências com baixa execução e sucessivas prorrogações

Número	Ano Assinatura	Data Fim de Vigência	Qtd Aditivos	Valor Repasse	Valor Desembolsado	Pagamentos	% Execução
714940	2009	31/07/2018	12	207.557,31	207.557,31	72.422,24	24,51%
718901	2009	30/06/2018	12	195.000,00	195.000,00	135.712,38	59,21%
733166	2010	31/08/2018	12	194.000,00	194.000,00	0,00	0,00%
726930	2009	30/08/2018	11	363.971,07	363.971,07	127.562,50	34,95%
732777	2010	30/03/2018	9	699.050,00	699.050,00	417.727,76	54,26%
738696	2010	30/06/2018	9	146.620,35	146.620,35	46.738,00	31,05%
750949	2010	17/06/2018	9	168.300,00	168.300,00	0,00	0,00%
791634	2013	28/06/2018	9	225.000,00	225.000,00	98.800,00	43,15%
791657	2013	30/04/2018	9	276.221,00	276.221,00	0,00	0,00%
732237	2010	30/11/2018	8	678.596,00	678.596,00	413.100,00	54,14%
733132	2010	31/07/2018	8	100.800,00	100.800,00	0,00	0,00%
733134	2010	30/06/2018	8	123.993,00	123.993,00	57.123,00	45,28%
733154	2010	30/06/2018	8	285.000,00	285.000,00	157.500,00	54,16%
735630	2010	30/07/2018	8	177.626,40	177.626,40	0,00	0,00%
740359	2010	30/06/2018	8	268.450,70	268.450,70	161.733,45	53,62%
747835	2010	30/06/2018	8	119.970,00	119.970,00	36.250,00	20,01%
752623	2010	30/03/2018	8	100.000,00	100.000,00	49.347,71	48,59%
804763	2014	01/11/2018	8	1.000.000,00	1.000.000,00	217.200,00	20,70%
726260	2009	30/04/2018	7	11.880.000,00	11.880.000,00	34.930,93	0,26%
764894	2011	30/06/2018	7	192.985,20	192.985,20	118.847,20	42,17%
775029	2012	27/02/2018	7	147.000,00	147.000,00	0,00	0,00%
778676	2012	30/06/2018	7	280.000,00	280.000,00	39.178,20	13,84%
TOTAL				17.830.141,03	17.830.141,03	2.184.173,37	12%

157. A manifestação do gestor, encaminhada por meio do Ofício nº 585/2018/SPG/SEAD/CC-PR, de 6 de setembro de 2018, informa que a baixa execução decorreu de necessidade de alteração nos planos de trabalho, problemas nas licitações, atrasos nas liberações de parcelas dos recursos e impedimentos decorrentes de ações judiciais.

158. No caso das prorrogações dos convênios, embora a legislação discipline que deverá ser executado dentro do prazo previsto inicialmente, também estabelece que, se esse prazo se revelar insuficiente, por questões supervenientes, será possível a prorrogação com base no art. 50 da PI nº 507/2011.

159. A área técnica do TCU em seu Acórdão nº 1.562/2009 – Plenário, registrou que: *"Convém reafirmar que os descumprimentos de prazos também são decorrentes da falta de planejamento, da deficiente análise dos processos durante fase de celebração dos convênios, permitindo assinatura de convênios com entidades sem capacidade operacional, planos de trabalhos mal elaborados, metas insuficientemente descritas e cronogramas subdimensionados"*.

160. A vigência dos convênios comporta relativa flexibilidade e, embora se admita, em tese, a possibilidade de prorrogação de convênios além dos limites temporais, tal possibilidade não pode ser deferida a priori de forma genérica, já que tal prorrogação depende da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo, conforme recomendado pelo TCU em seu Acórdão nº 676/2011-2ª Câmara.

161. Situações de convênios com baixa execução, em vias de expirar o prazo de vigência, com grande quantidade de termos aditivos indicam problemas na execução que podem impactar no atingimento de suas metas e no resultado dos programas de governo descentralizados.

3.2.2.2 TRANSFERÊNCIAS, NO VALOR DE R\$ 32,7 MILHÕES, SEM LIBERAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS

162. Verificou-se a existência de 87 transferências com data de término prevista para 2018, sem que tenha ocorrido o referido desembolso financeiro, conforme detalhado no Anexo VIII encaminhado à SEAD.

163. O art. 54 da Portaria Interministerial nº 507/2011 determina que a liberação de recursos obedeça ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto. Tendo em vista que os convênios foram assinados em 2014, 2015 e 2016 e até o presente momento não tiveram desembolso de recursos financeiros, culminando com a incompatibilidade entre a execução do objeto, o estabelecido no plano de trabalho, os desembolsos e pagamentos, solicita-se que o gestor reavalie a necessidade de manutenção dos referidos convênios.

164. Diante das inconsistências relatadas e entendemos importante salientar que, cabe à concedente promover a gestão dos programas, projetos e atividades, mediante monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio, além da avaliação da execução e dos resultados. Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do convênio, conforme Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011. Salientando que essa é outra situação que impactou no atingimento do resultado dos programas de governo descentralizados.

165. Em sua manifestação do gestor, encaminhada por meio do Ofício nº 585/2018/SPG/SEAD/CC-PR, de 6 de setembro de 2018, o gestor comprometeu-se a realizar uma avaliação dos convênios formalizados entre 2014 e 2016 sem desembolso até o momento da auditoria.

3.2.2.3 INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES INSERIDAS NO SIAFI E SICONV

166. Verificou-se inconsistências entre os demonstrativos contábeis constantes do SIAFI e as informações do SICONV, conforme detalhado no Anexo IX encaminhado à SEAD e resumido a seguir:

Tabela 12: Inconsistência entre dados SICONV e SIAFI

Situação SICONV	Situação SIAFI	Quantidade	Valor
Inadimplente	A comprovar	1	4.440,00
Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	A comprovar	1	225.000,00
Prestação de Contas enviada para Análise	A comprovar	9	5.871.043,93
Aguardando Prestação de Contas	A aprovar	3	452.958,91
Aguardando Prestação de Contas	Aprovado	1	669.629,91
Prestação de Contas em Análise	Aprovado	3	9.321.514,94
Prestação de Contas em Complementação	Aprovado	4	8.275.965,34
Prestação de Contas enviada para Análise	Aprovado	30	55.797.740,06
Aguardando Prestação de Contas	Inadimplente	10	771.459,89
Prestação de Contas em Análise	Inadimplente	4	584.087,64
Prestação de Contas em Complementação	Inadimplente	12	12.434.888,20
Prestação de Contas enviada para Análise	Inadimplente	8	783.611,75

Fonte: Siafi e Siconv

167. Diante das inconsistências relatadas, percebe-se que as informações referentes aos convênios não estão sendo atualizadas de forma tempestiva nos sistemas SIAFI e SICONV. Recomenda-se que seja providenciada a atualização de todas as informações sobre convênios nos referidos sistemas, de forma tempestiva, para que reflita a situação real dos convênios a cargo da Unidade.

168. Em sua manifestação do gestor, encaminhada por meio do Ofício nº 585/2018/SPG/SEAD/CC-PR, de 6 de setembro de 2018, o gestor informou que já está providenciando a regularização das inconsistências apresentadas.

3.2.2.4 CONTRATOS DE REPASSE NO MONTANTE DE R\$ 77.102.509,07, CELEBRADOS SEM PROJETO BÁSICO E/OU COM CLÁUSULAS SUSPENSIVAS

169. Verificou-se que foram celebradas 135 transferências voluntárias durante o período de 2013 a 2017, no montante de R\$ 77.102.509,07, em situação sob Liminar Judicial, Cláusula Suspensiva e Cláusula Suspensiva e Liminar Judicial, resultando na falta de desembolso.

170. Verificou-se, ainda, que dos 135 contratos de repasse citados acima, 12 foram assinados até julho de 2015 e constam no SICONV na condição de “em execução” superando o prazo máximo de 18 meses previstos no art. 24, § 1º, da Portaria Interministerial-MPDG/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

171. Diante das inconsistências relatadas, recomendamos ao gestor verificar a possibilidade de extinção dos convênios em virtude do não cumprimento das condições

estabelecidas.

172. Em sua manifestação do gestor, encaminhada por meio do Ofício nº 585/2018/SPG/SEAD/CC-PR, de 6 de setembro de 2018, o gestor informou que irá realizar uma avaliação nas transferências formalizados entre 2013 e 2017 com cláusula suspensiva para verificação dos gestores sobre a possibilidade de extinção dos instrumentos em virtude do não cumprimento das condições estabelecidas.

173.

3.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

174. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 25 processos de compras, totalizando R\$ 19.010.242,75, conforme a seguir discriminados:

Tabela 13: Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	3	12%	5.286.442,38	28%
Dispensa de Licitação	18	72%	13.209.815,82	69%
Inexigibilidade de Licitação	4	16%	528.877,90	3%
Total Geral	25	100%	19.010.242,75	100%

Fonte: SIASG

3.3.1. PREGÕES

175. Os editais de pregões publicados durante o exercício foram analisados com base nos critérios de materialidade e relevância. Na SEAD foram diligenciados os Pregões nº 6, 7 e 10, no valor total de 34 milhões de reais. Registra-se que os referidos editais não constam desta tabela, "Compras e contratações realizadas em 2017", em decorrência de não terem sido homologados. Destacam-se a seguir as os fatos constatados e as oportunidades de melhorias recomendadas por esta Secretaria.

176. Com relação ao Pregão nº 6/2017, cujo objeto trata da contratação de transporte de mudanças em geral, no valor estimado de R\$ R\$ 2.368.133,33, constatou-se os seguintes achados:

- Preços estimado 127% superior aos praticados pela Administração Pública, comparando-se o valor estimado global com os dados do Painel de Compras do Governo Federal; e,
- Identificação de Cláusula Restritiva em desacordo com jurisprudência do TCU contida no item 9.5.4 do Acórdão 182/2016 – Plenário: exigência de que as empresas tenham filial, representação ou franquia em todas as capitais da Federação, sem demonstração da motivação.

177. Com relação ao Pregão nº 7/2017, cujo objeto trata da aquisição de licença de uso de firewall, constatou-se os seguintes achados:

- incompatibilidade da demanda com o PDTIC 2015 - 2018 da DITEC/SA/SG, uma vez que a Sead integra a estrutura da Casa Civil da Presidência da República e que existe solução de *firewall* contratada pela Diretoria de Tecnologia da Informação - Ditec;

- ausência de justificativa para desconsiderar outras soluções de hardware e software disponíveis no mercado que pudessem atender as necessidades do órgão uma vez que a justificativa apresentada para limitar o objeto da contratação unicamente para a solução de *firewall* já implantada limita a competitividade em desacordo com entendimento consolidado do TCU;
- Utilização de método de precificação Unidade de Serviço Técnico - UST, o que afronta a jurisprudência do TCU.

178. Quanto às constatações apontadas pela Ciset, conforme relatado na Diligência de Auditoria nº 63/2017, verificou-se a reincidência das falhas apontadas no edital republicado, no valor estimado de R\$ R\$ 12,6 milhões, conforme discriminado nos itens abaixo:

Restrição à competitividade – constatamos que a motivação de contratação em virtude da solução já estar em uso pela Unidade contraria jurisprudência do TCU. Observa-se no parágrafo 71, do Acórdão TCU nº 248/2017 - Plenário que a justificativa para sustentar a aquisição de que os equipamentos já encontram-se instalados, baseia-se em critério não aceito pela Corte de Contas da União podendo acarretar em representações por indícios de restrição a competitividade, impugnações e responsabilização para os gestores envolvidos nessa aquisição.

Por meio da Nota Informativa nº 2/2017/CGMI/SPG/SEAD, a Unidade informou que o item 3.1 da Justificativa da Contratação permite que outras soluções participem do processo. Entretanto o objeto do Pregão é claro ao definir que a aquisição é licença de uso de firewall já existente na Sead, e ainda define o fabricante e modelo – Check Point, Account ID 0006936899.

Pesquisa de preços insuficientes – Constatamos, durante a análise dos artefatos da fase de planejamento, insuficiência de pesquisa conforme orientação do artigo 2º, § 1º, da Instrução Normativa MPOG nº 5/2014, e artigo 22 da IN MPOG nº 4/2014. Nota-se que o sitio painel de preços do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, com preços praticados no âmbito da Administração Pública Federal - APF não foi utilizado para as pesquisas. A Unidade realizou apenas cotação com três empresas privadas.

Salienta-se ainda que reuniões com as empresas realizadas a portas fechadas, é prática reprovada pelo TCU, conforme subitem 7.2, do Acórdão nº 6.348/2017 - 2ª Câmara do TCU.

Raciocínio análogo é aplicável aos apontados indícios de direcionamento, o qual teria supostamente sido praticado pela SDH no Pregão 04/2014. Embora não seja possível se identificar elementos de má-fé na documentação apresentada, até mesmo própria circunstância de os registros serem constituídos de atas de reunião e mensagens de correio eletrônico institucional, as tratativas sobre o assunto deveriam ter sido realizadas em audiência pública, não em reunião a portas fechadas.

A informação abaixo foi retirada do item 30.3 do edital SEAD/CC/PR nº 07/2017.

As pesquisas de mercado foram realizadas em Órgãos da Administração Pública os quais utilizam a mesma solução e em Empresas capazes de fornecer a Solução de Firewall. Este levantamento foi realizado através de pesquisas na internet, portal ComprasNet, via telefone em contato com os Órgãos e por meio de reuniões com algumas empresas que oferecem tal solução. (grifo nosso).

Aquisição sem anuência do Comitê de Governança Digital da Presidência da República e não alinhado AO PDTIC/PR - mesmo após o envio da Diligência nº 48/2017 para SEAD/CC/PR não houve retificação do termo de referência anexo ao Edital nº 7/2017, acerca do alinhamento entre as ações de aquisição e os planos estratégicos conforme os subitens 2.6.1 e 2.6.2 do termo de referência.

Por meio da Nota Informativa nº 2/2017/CGMI/SPG/SEAD, a Unidade informou que o Termo de referência foi readequado em conformidade com o PDTIC/DITEC e informou que a plataforma Check Point também é utilizada pela Presidência da República. Entretanto, a Portaria SEAD nº 108 de dezembro de 2014, informada no subitem 2.6.1, do termo de referência anexado ao Edital nº 7/2017 não tem validade após a edição do Decreto nº 8.780/2016, de 27 de maio de 2016, uma vez que a Sead passou a integrar a estrutura da Casa Civil da Presidência da República. Logo, após a referida mudança de estrutura, a área de tecnologia da informação da SEAD/CC/PR está subordinada ao Comitê de Governança Digital da Presidência da República - CGD/PR, coordenado pela Secretaria de Administração - SA/PR em conjunto com a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicações da Presidência da República - DITEC/PR.

A SEAD/CC/PR, além das informações apresentadas, não apresentou evidências que houve formalização e alinhamento das ações com o PDTIC/DITEC/PR. Saliante-se que a simples menção de adequação ao PDTIC/DITEC, conforme subitem 3.7.1 do anexo I, do termo de referência anexo ao pregão nº 7/2017, não significa que a SEAD/CC/PR possui a anuência do CGD/PR, ou que a aquisição tenha sido formalizada no PDTIC/DITEC e demonstra vício de iniciativa por não envolver as referidas instâncias de controle para buscar o ganho em escala conforme orienta a legislação brasileira e as boas práticas do guia de contratações de soluções de tecnologia da informação do TCU.

A aquisição sem anuência do Comitê de Governança Digital da Presidência foi confirmada pela DITEC que informou por meio do Memorando-SEI nº 18/2017/CGAC/CISET/SG-PR, de 17 de agosto de 2017 que: "não foi encontrado documento de formalização da SEAD solicitando aprovação por parte do Comitê de Governança Digital da Presidência da República - CGD/PR quanto à aquisição de licença de uso de firewall no âmbito do PDTIC 2015 - 2018". Informou, também, que foi iniciado em outubro de 2016 o processo nº 00094001179/2016-96, referente a aquisição de solução de firewall para as unidades da Presidência da República.

Previsão de aquisição de componentes de hardware sendo que o objeto do edital é referente a licenças de software – O referido objeto do edital nº 7/2017, SEAD/CC/PR, especifica que será adquirida licença de uso de firewall. Na tabela 2, da página 92 e 93 do termo de referência informa, além das licenças de firewall, que também serão adquiridas três soluções de gateway de segurança appliance, módulo de segurança para ambiente virtualizado, e módulo em appliance para proteção contra ameaças avançadas. Além das licenças, há expresso no subitem 8.2.1.6 a necessidade de aquisição de hardware.

O estudo técnico preliminar previa a contratação para suprir a necessidade de garantia e suporte para os ativos da Sead, que estavam desprotegidos, porém percebe-se que houve acréscimo de outros objetos a mais que deveriam ser licitados a parte, com melhor definição do objeto, em observância ao art. 3, inciso II, da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.

A lei nº 8666/1993 informa em seu art. 14 que Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Ademais, constatamos a não indicação dos recursos orçamentários para o pagamento no termo de referência anexo ao edital nº 07/2017, da SEAD/CC/PR em seu subitem 32.3.

A situação encontrada de declaração imprecisa do objeto e natureza pode culminar em uma contratação que não atenda à necessidade da organização, conforme o documento de Riscos e Controles nas Aquisições - RCA do TCU.

Risco de pagamento por serviços não prestados ou ineficazes em decorrência do uso da métrica UST - Por meio da Nota Informativa nº 2/2017/CGMI/SPG/SEAD, a Unidade informou que incluiu no certame meios de mensurar resultados e qualidade dos serviços prestados, baseados em camadas de serviços e SLAs de modo a garantir que tais serviços trarão resultados, mesmo utilizando a métrica UST.

Observamos a reincidência do uso da Unidade de Serviço Técnico no novo edital, item 1.3 Operação Técnica Especializada, prática combatida pelo TCU, conforme demonstrado na Diligência nº 48/2017.

Fragilidade na segurança da informação decorrente do uso de equipe terceirizada para prestar serviços sensíveis que envolvem planejamento, coordenação, supervisão e controle - conforme subitem 4.1 e 10.2 da norma complementar nº 5/IN01/DSIC/GSIPR, de 14 de agosto de 2009, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República o agente responsável pela equipe de segurança da informação deve ser ocupante de cargo efetivo ou militar de carreira de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, e a equipe, deve ser preferencialmente, composta por servidores.

Porém, foi constatado no subitem 1.3, alínea "i" do termo de referência anexo ao edital nº 07/2017, que "a proponente deverá prestar todo o suporte necessário para a operacionalidade dos produtos, minimizando o risco na implantação de novas tecnologias e proporcionando as condições ideais para transferência da tecnologia envolvida, até que o SEAD possa assumir as atividades com sua própria equipe."

O uso de empregados terceirizados para prestar esses serviços como configuração de filtro de conteúdo, configuração de IPS/DOS, testes de desempenho de aplicações, dentre outros, fragiliza a segurança de informação da Unidade e não está em conformidade com o Acórdão TCU nº 1.200/2014 - Plenário, que estabelece que, em atividades sensíveis inerentes a tecnologia da informação que envolvem planejamento, coordenação, supervisão e controle, essas devem ser realizadas por servidores efetivos, por esse motivo é importante que a SEAD/CC/PR reavalie as cláusulas contratuais e busque aprimorar a conformidade com a referida legislação.

179. Com relação ao Pregão nº 10/2017, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de apoio administrativo e serviços auxiliares, a serem executados nas dependências da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, em Brasília-DF, com valor anual estimado em R\$ 19.676.135,04, constatou-se por intermédio da Diligência de Auditoria nº 70-2017 os seguintes achados:

- Preços superestimados no edital. Verifica-se que a proporção entre o custo total do trabalhador e sua remuneração para os serviços de Office Boy e Auxiliar Administrativo foi 2,9 e 6,1 (se considerarmos a relação 1:1) respectivamente. O preço estimado anual desses serviços está 109% superior quando comparado ao preço estimado, adotando-se o Fator "k", conforme orienta o Tribunal de Contas da União, como referência para a economicidade das contratações desta natureza, resultando numa diferença a maior de R\$ 6.375.999,98 anual.
- Aumento no Quantitativo da Demanda - Sabe-se que o órgão atualmente, em sua folha de pagamento, tem 312 funcionários e este Edital prevê a contratação de mais 270 funcionários, sendo que Secretária Executiva, Técnico em Secretariado, Recepcionista e Auxiliar Administrativo representam 234. O Decreto 8.540, de 9/11/2015 estabelece medidas para racionalização dos gastos públicos para as

novas contratações de serviços, devendo observar a essencialidade do seu objeto e relevância para o interesse público, tendo como meta a redução de 20% sobre o total dos contratos.

- Agrupamento dos Serviços em um único grupo em desacordo ao art. 3º da In nº2/2008, restringindo a competitividade - O item 6.5.1 do Edital estabelece que os lances serão ofertados pelo valor total do item, sendo que todos estão agrupados em um único Grupo (G1). Assim uma única empresa deve fornecer mão de obra para os serviços de secretária executiva, técnico em secretariado, recepcionista, office boy, motorista executivo, motorista de carro leve, almoxarife e auxiliar administrativo.
- Fixação de Remuneração Mínima em desacordo com jurisprudência do TCU- O item 5.4 do Termo de Referência estabelece que o pagamento de salário para o cargo de Auxiliar Administrativo não deverá ser inferior aos praticados atualmente em contratos firmados com a Administração Pública, entretanto esse dispositivo está em desacordo com o artigo 40, inciso X , da Lei 8666, publicada 21 de junho de 1993, que veda a fixação de preços mínimos no Edital, conforme orienta os Acórdão TCU nº 2.144/2006, 2003/2005 e 481/2004 versam sobre essa vedação.

180. Face ao exposto e com objetivo de aprimorar os controles internos da unidade, de modo a salvaguardar os recursos para evitar perdas, mau uso e danos, foram expedidas as seguintes recomendações que deverão ser observadas em futuras contratações, uma vez que os Pregões nº 6, 7 e 10/2017 foram revogados:

181. Em relação ao Pregão nº 6/2017:

- a) inserção do valor máximo por item no Edital e no respectivo cadastro do SIASG, conforme orientações do Tribunal de Contas da União;
- b) adequação do valor global do pregão, de acordo com o valor estimado por item, demonstrando metodologia utilizada;
- c) justificativa para afastar eventual questionamento quanto à possibilidade de restrição a competitividade devido a exigência de filial, representação ou franquia em todas as capitais; e,
- d) avaliação quanto à utilização do INPC como índice de reajuste de preços para os serviços de transporte de mudanças, uma vez que a empresa a ser contratada que deve demonstrar as alterações de custos, por meio de apresentação de planilha de formação de custos.

182. Em relação ao Pregão nº 7/2017

- a) promover o alinhamento das aquisições da SEAD com o PDTIC/DITEC/PR;
- b) excluir cláusulas que possam limitar a competitividade, tais como definição de marca, fabricante e modelo;
- c) adequar a estimativa de preços, com base nas contratações similares no âmbito da administração pública federal;
- d) excluir itens que não se enquadram na definição prevista para o objeto;

- e) alterar a métrica de aferição dos serviços, de modo a garantir o pagamento dos serviços efetivamente prestados;
- f) fortalecer a segurança da gestão de informações da Unidade, mediante a utilização de servidores públicos efetivos em atividades sensíveis como planejamento, coordenação, supervisão e controle; e,
- g) informar aos órgãos partícipes da suspensão do Pregão e, se for o caso, de seu cancelamento.

183. Em relação ao Pregão nº 10/2017

- a) rever o preço estimado;
- b) rever a definição dos preços estimados, com base na junção de todos os serviços em um único grupamento; e,
- c) abster-se de fixar valor mínimo da remuneração no edital.

4. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL - OUVIDORIA

184. A Ouvidoria é uma unidade das organizações que representa os interesses, no caso da Administração Pública, dos usuários dos serviços públicos na busca de soluções definitivas e da melhoria dos referidos serviços. Nesse sentido, é um importante instrumento de governança, tanto de incentivo quanto de monitoramento das políticas públicas com propósito de assegurar que o comportamento dos dirigentes esteja alinhado com o interesse da sociedade (adaptado do conceito original do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa).

185. O conceito de ouvidoria pública, no rol dos normativos do Poder Executivo federal, encontra-se disposto no parágrafo único do artigo 1º da Instrução Normativa nº 1, da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014, atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU):

Art. 1º As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal deverão observar as normas estabelecidas nesta Instrução.

Parágrafo único. Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

186. A Ouvidoria da Presidência da República exerce esse papel para todos os órgãos da Presidência da República, quais sejam, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Governo e Secretaria-Geral. Cumpre mencionar que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) é unidade que compõe a estrutura da Casa Civil.

187. Foi instituída em 5 de maio de 2017, por meio da entrada em vigor do Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017, ficando vinculada à Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral (CISSET/SG/PR), cuja estrutura replica o modelo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). A CISSET/SG/PR integra, em suas competências regimentais, as áreas de auditoria, corregedoria e ouvidoria, formando o tripé do controle interno.

188. A Portaria nº 21, de 28 de junho de 2017, da Secretaria de Controle Interno, publicada no Diário Oficial da União de 29 de junho de 2017, estabelece procedimentos para implementação da Ouvidoria/PR, cuja responsabilidade é promover a mediação direta entre o cidadão e os órgãos integrantes da Presidência, bem como suas entidades vinculadas, e a Vice-Presidência da República. A escolha do Ouvidor é feita por livre nomeação e encontra-se subordinado ao Secretário de Controle Interno.

4.1. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

189. A Decisão Normativa TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017, definiu a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação dos relatórios de gestão referentes à prestação de contas para o exercício de 2017. O artigo 7º indicou que o relatório de gestão e as demais informações que compõem a prestação de contas devem observar a estrutura de conteúdos estabelecida no Anexo II do normativo.

190. O referido anexo apresentou a Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão, sendo que, para o item “Relacionamento com a Sociedade”, espera-se do gestor a apresentação da avaliação da estratégia, estrutura, instrumentos e canais de comunicação da unidade com os usuários de seus produtos e serviços ou cidadãos em geral.

191. Para isso, o gestor deve demonstrar a existência de estruturas que garantam canal de comunicação com o cidadão para fins de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, bem como de mecanismos ou procedimentos que permitam analisar a percepção da sociedade sobre os serviços prestados pela unidade e as medidas para garantir o acesso às informações.

192. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU n.º 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

- Canais de acesso do cidadão;
- Carta de Serviços ao Cidadão;
- Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; e
- Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

193. Após análises dos mecanismos implantados e mantidos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, esta equipe de auditoria verificou o que se segue.

4.1.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

194. A Ouvidoria/PR atende às demandas oriundas de qualquer pessoa física ou jurídica, assim como de servidores e empregados lotados na Presidência da República e Vice-Presidência no que tange às questões de ouvidoria relacionadas aos órgãos e entidades vinculadas à Presidência da República. Ressalta-se que a Ouvidoria/PR mantém canal de comunicação com seus respectivos públicos-alvo e promove ações proativas com vistas ao incremento da participação social (internet, notícias, eventos, cartilhas etc.).

195. Para recebimento das manifestações, a Ouvidoria da Presidência da República aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e utilizado por diversos órgãos e entidades.

196. Por sugestão da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, a Sead aderiu ao Sistema e-OUV, devido à gestão de políticas públicas específicas que alcançam grande parcela da população, diminuindo, dessa forma, instâncias burocráticas a fim de dar celeridade às respostas das manifestações do usuário dos serviços prestados pela Secretaria. A competência para receber e tratar as manifestações dos cidadãos encaminhadas à Sead via e-OUV é da Assessoria Especial de Controle Interno, vinculada ao Gabinete do Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

197. Cumpre registrar que, conforme artigo 18 do Anexo VIII da Portaria nº 7, de 14 de março de 2018, que aprova o Regimento Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República, compete à Ouvidoria/PR supervisionar as atividades desempenhadas pelas Ouvidorias dos órgãos e entidades vinculados à Presidência da República.

198. Portanto, apesar de a Sead ter autonomia para dar tratamento às manifestações enviadas por meio do e-OUV, a Ouvidoria/PR faz o acompanhamento do desempenho das atividades vinculadas ao fornecimento de respostas às manifestações que são diretamente endereçadas à Secretaria.

199. Em 2017 foram registradas no e-OUV 79 manifestações encaminhadas à Sead, das quais 28 foram denúncias, 27 solicitações, 17 reclamações, 6 sugestões e 1 elogio. Cumpre registrar que houve tratamento tempestivo a todas as manifestações.

200. Ainda em relação à adesão ao e-OUV, a Sead informa em seu Relatório de Gestão:

Uma das finalidades desse canal de atendimento é oportunizar ao cidadão o direito de se manifestar e ter sua demanda atendida, como também promover a transformação das manifestações de insatisfação, em ações que estimulem o aperfeiçoamento das atividades desempenhadas pela Sead. Com vistas a facilitar o acesso ao referido sistema por parte do cidadão, o Sítio Eletrônico da Secretaria Especial disponibiliza os links para o e-Ouv (<http://www.mda.gov.br/sitemda/ouvidoria-0>), por meio dos quais podem ser registradas as manifestações do tipo solicitação, reclamação, denúncia, elogio ou sugestão, que versem sobre atividades afetas à agricultura familiar e ao desenvolvimento agrário.

201. Além do e-OUV, a Sead possui os seguintes canais de acesso: o link Contatos (<http://www.mda.gov.br/sitemda/contato>), onde os usuários têm acesso aos e-mails, telefones e endereço das áreas que mais recebem solicitação de informações e esclarecimentos como a Assessoria de Comunicação, Gabinete, Assessoria Parlamentar e principais políticas públicas como o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC), e demais canais de acesso, tais como Facebook, Instagram e Twitter.

4.1.2. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

202. Apesar de não informar em seu Relatório de Gestão, a Sead divulga os seus serviços públicos no Portal de Serviços do Governo Federal (<https://www.servicos.gov.br>), por meio da Casa

Civil/PR.

203. Dessa forma, por meio do referido Portal, é possível gerar a Carta Eletrônica de Serviços da Casa Civil, onde constam os seguintes serviços prestados pela Sead: obter a Garantia Safra; obter capacitação e assistência técnica no meio rural (ATER); obter financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); obter financiamento para agricultores familiares e assentados rurais (PRONAF) e regularizar propriedade na Amazônia Legal.

4.1.3. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

204. O artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, determina que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no Portal de Serviços do Governo Federal, onde há ferramenta eletrônica disponível para o usuário avaliar os serviços públicos prestados.

205. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 também dispôs do dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em aplicar periodicamente a pesquisa de satisfação dos usuários de seus serviços.

206. Não obstante a revogação do Decreto nº 6.932/2009, o artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo Federal, e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, neste caso a ser implementada, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

207. Apesar de este item constar no Relatório de Gestão da Sead, cumpre esclarecer que não é citado no documento na Secretaria sistema ou rotina para aferir o grau de satisfação dos cidadãos-usuários dos serviços públicos. Há apenas menção das redes sociais em que a Sead está inserida (Facebook, Instagram e Twitter), em que existem interação com seus seguidores.

208. Entretanto, conforme previsão do artigo 20 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, registra-se que em razão de os serviços da Sead constarem no Portal de Serviços do Governo Federal, cada serviço possui pesquisa para aferir o grau de satisfação do usuário e seu resultado vai automaticamente para o e-OUV da Secretaria.

4.1.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE

209. Por força da Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015, da CGU, a Sead adotou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

210. Conforme dados constantes do site da Sead, o atendimento presencial do SIC foi desativado, em razão da baixa procura do serviço. Entretanto, há direcionamento para o Portal e-SIC, bem como consta o contato da autoridade de monitoramento responsável por verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), conforme previsão constante do artigo 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

211. No site da Sead (<http://www.mda.gov.br/sitemda/informa%C3%A7%C3%B5es->

classificadas), consta que não há, até a presente data, informações classificadas pela Secretaria.

212. Ademais, há link para divulgação dos programas, ações e metas da Secretaria (<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/a%C3%A7%C3%B5es-e-metas>), entretanto na página não consta nenhuma informação. Verifica-se que o site possui divulgação atualizada da estrutura organizacional do órgão, com os respectivos ocupantes de cargos, endereços e telefones. Entretanto a única agenda atualizada é a do Secretário Especial (não está sendo alimentada a agenda do SPOA, do Chefe de Gabinete e do Secretário-Executivo Adjunto).

213. A divulgação atualizada de dados abertos e não proprietários, conforme previsto no art. 9º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, está prevista no Plano de Dados Abertos da Sead. Os dados abertos estão sendo divulgados no Portal de Dados Abertos do Governo Federal.

5. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

214. Primeiramente, importa destacar que, no exercício de 2016, o Decreto nº 8.780 transferiu para a Casa Civil da Presidência da República as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, extinguindo-o enquanto órgão ministerial e transformando-o em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD.

215. O cenário de mudanças fez com que as competências de controle interno da SEAD fossem transferidas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU para esta Secretaria de Controle Interno – Ciset/SG/PR, inclusive no que tange ao acompanhamento das providências adotadas para o atendimento das recomendações do órgão de controle interno.

216. Menciona-se ainda que a CGU utiliza-se de sistema específico para essa atividade, qual seja o sistema Monitor, o que ensejou pedido de acesso ao mencionado sistema, por parte desta Ciset/SG-PR, para conhecimento das providências adotadas, até o momento, pelas Unidades Gestoras.

217. Considerando esse cenário, a Unidade foi instada a se manifestar sobre as medidas adotadas em 2017, e posteriormente foi realizada a análise das manifestações da UPC com as ações tomadas para atendimento às recomendações anteriores da unidade.

218. Com o intuito de se fazer o monitoramento do Plano de Providências Permanente – PPP das recomendações efetuadas por esta Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD, efetuou-se a análise das recomendações qualificadas no Sistema Monitor (CGU) como estruturantes, com indicativo de reposição ao erário ou apuração de responsabilidade.

219. Os resultados da análise das providências apresentadas pelo Gestor estão apresentados de forma individual para cada uma das recomendações em comento no Anexo 01 - Atendimento às recomendações e determinações dos Órgãos de Controle Interno. As providências foram coletadas ou no Relatório de Gestão relativo ao exercício ou no Sistema Monitor do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

6. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

220. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional da Unidade Prestadora de Contas (UPC), em especial o ambiente correcional (normas regulamentares e atribuições, recursos

humanos e materiais, comissões disciplinares), e os procedimentos disciplinares (indicadores gerenciais, fluxo, cadastramento e atualização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD)), a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos e processos, realizou visita *in loco* e entrevistas com gestores e servidores.

6.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECCIONAL

6.1.1 NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES

6.1.1.1 NÃO ATUALIZAÇÃO DA PORTARIA MDA Nº 138, DE 10 DE MAIO DE 2016, PARA ADEQUÁ-LA À NOVA ESTRUTURA DA UPC, AO FLUXO DOS TRABALHOS PREVISTOS NO MAPEAMENTO DE SEUS PROCESSOS E AOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS

221. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares na UPC estão elencadas na Portaria nº 138, de 10 de maio de 2016, que, ao revogar a Portaria MDA 74, de 22 de novembro de 2006, regulamentou o exercício do poder disciplinar no âmbito do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

222. Pelo citado normativo, o Ministro de Estado Chefe do MDA manteve a delegação de competência ao Secretário-Executivo, já prevista no diploma anterior, para instaurar procedimentos disciplinares, bem como aplicar as penalidades de advertência e de suspensão de até trinta dias, preservando para si, a competência originariamente estabelecida no art. 141, II, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (art. 8º), para aplicação de suspensão superior a 30 (trinta) dias.

223. Todavia, com a publicação da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, o Presidente da República extinguiu o MDA e transferiu suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, criando, no âmbito deste, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) (arts. 1º, VI, 6º, V, 12 e 18).

224. Em seguida, foi editado o Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, que transferiu a nova Secretaria para a Casa Civil da Presidência da República, e com ela, as competências de reforma agrária, de promoção do desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares e de delimitação das terras dos remanescentes das comunidades quilombolas (arts. 1º e 2º).

225. Assim, a partir da entrada em vigor do referido Decreto, a instauração de procedimentos disciplinares, bem como a aplicação de penalidades de advertência e de suspensão de até trinta dias no âmbito da UPC compete ao Secretário Especial de Agricultura Familiar, por força do art. 141, inciso III, e do art. 143, da Lei nº 8.112/90, c/c o art. 8º da Portaria MDA nº 138, de 2016.

226. De igual modo, a competência para aplicação da penalidade de suspensão superior a trinta dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade aos servidores subordinados à UPC e à respectiva entidade vinculada passou a ser do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil (art. 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990 c/c art. 1º do Decreto 3.035, de 27 de abril de 1999).

227. Reza, ainda, o art. 8º, §1º, da Portaria MDA nº 138, de 2016, que será designado servidor para, na condição de Coordenador de Procedimentos Disciplinares, responsabilizar-se pelas funções de registro, controle e coordenação dos processos administrativos disciplinares da unidade.

228. Cabe ao referido Coordenador, nos termos do art. 10 da citada Portaria, realizar juízo de admissibilidade de denúncias e representações, podendo, para tanto, solicitar diligências às

unidades com vista a obter maiores informações sobre a irregularidade noticiada e, havendo indício de ilícito disciplinar, sugerir a realização de averiguações preliminares, a instauração de sindicâncias, de processos administrativos disciplinares e de fornecedores.

229. A Portaria 138, de 2016, foi editada à época em que a UPC tinha natureza de órgão ministerial, com agentes e fluxo de processos bastante diversos dos atuais.

230. Hoje, o titular da UPC perdeu a competência para proferir decisões de alçada de Ministro de Estado, os processos se tornaram eletrônicos, de modo que, como recomendado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0063, se faz necessário atualizar a norma para adequá-la à nova estrutura e aos avanços tecnológicos.

6.1.2 FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

231. Preliminarmente, cumpre ressaltar que a UPC não possui, no âmbito de sua estrutura, uma unidade específica para supervisionar e executar as atividades disciplinares.

232. As atividades burocrático-disciplinares da Unidade são executadas apenas por um assessor do Gabinete do Secretário Especial, não ocupante de cargo efetivo, e por dois empregados terceirizados.

233. O controle de procedimentos disciplinares instaurados, pendentes de instauração e o trâmite de processos ocorre por meio de planilha em formato Excel e do CGU-PAD.

234. Quanto aos fluxos das atividades disciplinares, pela desatualizada Portaria nº 138, de 2016, as denúncias ou notícias de irregularidades recebidas pelas respectivas áreas técnicas são processadas e remetidas ao Coordenador de Procedimentos Disciplinares para juízo de admissibilidade, o qual, após exame preliminar, envia o processo à autoridade instauradora para decisão.

235. No entanto, com a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o fluxo foi adaptado de maneira a garantir o sigilo necessário nas fases de admissibilidade e de instrução dos processos disciplinares.

236. Segundo o Coordenador de Procedimentos Administrativos Disciplinares, protocolada a denúncia ou noticiada por alguma área a irregularidade, o expediente é enviado à Coordenação de Procedimentos Administrativos Disciplinares (CPAD), que transforma o processo SEI em sigiloso. Após juízo de procedibilidade, a CPAD, se for o caso, abre um novo processo SEI e solicita informações ou documentos do setor objeto da denúncia ou área técnica para fornecer subsídios ao juízo de admissibilidade. De posse dos documentos enviados pelas áreas demandadas, a CPAD elabora nota técnica de admissibilidade e minuta de decisão para a autoridade instauradora, e concede credencial de acesso ao processo a um servidor da Assessoria Técnica e Administrativa (ASTEC), previamente designado para tratar de processos disciplinares. Quando há questões jurídicas, antes de conceder credencial de acesso ao Gabinete, a CPAD concede credencial à Assessoria Jurídica, que após emissão de parecer, devolve o processo. Após elaborar minuta provisória de decisão, a CPAD concede credencial de acesso ao servidor do Gabinete para submeter a minuta definitiva ao Secretário Especial para assinatura.

237. Após assinatura da decisão, a ASTEC promove sua publicação e envia um e-mail de notificação via SEI à CPAD. Recebido o e-mail com a confirmação da publicação da decisão, a CPAD

cassa a credencial outorgada ao servidor da ASTEC e cumpre a decisão do Secretário Especial.

238. Se for o caso de arquivamento, a CPAD conclui o processo no SEI. No caso de decisão pela instauração de procedimento disciplinar, o Coordenador abre um processo público no SEI com a minuta da portaria e o tramita para o Gabinete para assinatura e publicação. Uma vez publicada a portaria inaugural, o Gabinete devolve o processo à Coordenação. Esta, por sua vez, transforma o processo em sigiloso e altera classe do processo para o tipo do procedimento disciplinar instaurado (sindicância, PAD, etc). Em seguida, a Coordenação relaciona este processo com o principal e outorga as credenciais de acesso aos membros da Comissão Permanente Disciplinar. Não há criação de unidade no SEI para cada processo porque os membros da CPD participam de todos os procedimentos disciplinares. Só revezam as presidências.

239. No SEI, a CPAD é uma unidade que possui em sua estrutura a CPD, de modo que o Coordenador de Procedimentos Administrativo Disciplinares tem acesso a todos os processos da CPD, mas os servidores desta não visualizam os processos daquela.

240. Para solicitar a prorrogação/recondução das comissões, a CPD possui um processo matriz no SEI que reúne os pedidos de dilação de todos os processos a seu cargo. Dentro desse processo, envia um memorando ao Coordenador da CPAD solicitando a prorrogação dos trabalhos. Ao tomar conhecimento do pedido, o Coordenador cria um novo processo SEI com o memorando da CPD, minuta a portaria, e tramita o processo ao Gabinete do Secretário Especial para assinatura e publicação. Publicado o ato, o Gabinete devolve o processo à CPAD, e seu Coordenador junta a publicação da portaria ao processo disciplinar.

241. Ultimado os trabalhos, a CPD encaminha o relatório final à CPAD que revoga as credenciais de acesso outorgadas aos membros da CPD. Se houver questões com indagação jurídica, a CPAD concede credencial de acesso à Assessoria Jurídica (ASJUR). Caso contrário, emite uma nota técnica de auxílio ao julgamento e encaminha minuta de decisão à autoridade julgadora, concedendo credencial de acesso ao servidor da ASTEC/GABIN.

242. Como se verifica, o fluxo foi alterado com a implantação do processo eletrônico, e em cumprimento à recomendação 9 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0063, o exame preliminar de denúncias e representações passou a ser realizado diretamente pela Coordenação de Procedimentos Administrativos Disciplinares, só remetendo à Assessoria Jurídica processos com questões jurídicas específicas.

243. De igual modo, em processos disciplinares inquisitórios, recomenda-se que se mantenha o fluxo de só remeter processos à Assessoria Jurídica que demandem análise de questões jurídicas complexas, evitando a emissão de pareceres de idêntico objeto por parte da Coordenação de Procedimentos Disciplinares e da Assessoria Jurídica, já reportados nos trabalhos de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2016.

244. Isso porque, como se verifica na Constatação A.2.1.3, o procedimento burocrático até então adotado pela UPC na fase de julgamento com emissão de pareceres de idêntico objeto por parte da CPAD e da ASJUR tem aumentado significativamente o tempo de julgamento dos processos.

6.1.3 GERENCIAMENTO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

245. Com a finalidade de conhecer o fluxo das ações disciplinares, a Equipe de Auditoria

solicitou que a UPC apresentasse o trâmite das denúncias ou notícias de irregularidades a partir de seu recebimento até a conclusão do processo, bem como os setores e os agentes responsáveis por cada atividade.

246. Em resposta, a UPC informou que a CPAD, com o apoio do Escritório de Gestão de Processos, está concluindo as etapas de gerenciamento de seus processos disciplinares:

Em relação à base legal que rege referido fluxo, encontra-se em vigor a Portaria MDA nº 138, de 10 de maio de 2016. Todavia, o fluxo e a base legal encontram-se em trabalho de aprimoramento, com o apoio do Escritório de Gestão de Processos desta Secretaria Especial, que é uma unidade organizacional composta por participantes com competências gerenciais e de gestão de processos de forma a auxiliar a condução das atividades nessa frente de trabalho na SEAD. O escopo do trabalho é composto pelas seguintes fases:

Mapeamento dos processos - Trata-se do entendimento da situação atual do processo, em que são levantados os atores que executam o processo ponta a ponta, entradas e saídas que o processo possui e a identificação de atividades executadas. O resultado dessa etapa é apresentado por meio da construção do diagrama em notação BPMN, conforme metodologia adotada pelo escritório de processos, e do manual de execução do processo.

Análise de processos - Consiste na análise das atividades identificadas na fase de mapeamento dos processos e possui o objetivo de apresentações disfunções (sic) no processo e sugestões de melhoria, conforme necessidade da área.

Desenho de processos - É a consolidação das propostas de melhorias validadas pela área acrescentadas ao novo diagrama e a definição de indicadores para medir o desempenho do processo.

Implementação do novo processo - É a fase de elaboração do plano que dá suporte a implementação do novo processo e as melhorias propostas na fase análise.

Monitoramento e controle do desempenho do processo - Trata-se do acompanhamento da execução do plano de ação e dos indicadores de desempenho do processo.

Atualmente, já foram realizadas as fases de Mapeamento e Análise. O trabalho encontra-se na fase de Implementação, com previsão de conclusão de todas as fases, inclusive com a minuta de nova portaria, na data de 22/6/2018.

247. Em anexo, a UPC apresentou, ainda, o mapeamento dos processos disciplinares, com a descrição de 46 atividades, os sistemas utilizados, os resultados esperados e o agente/setor responsável.

248. Assim, cumpre anotar a boa prática adotada pela UPC com vistas à melhoria da gestão e execução de suas atividades correcionais.

6.1.4 CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

6.1.4.1 NÃO CADASTRAMENTO, NO SISTEMA CGU-PAD, DOS PROCESSOS 55000.006601/2017-74, 55000.009274/2017-11 E 55000.011771/2017-71, AUTUADOS PARA FORMALIZAR OS ATOS DA COMISSÃO E VINCULÁ-LOS AOS RESPECTIVOS APENSOS

249. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), na condição de Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal, editou a Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabelecendo a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

250. O sistema constitui importante ferramenta na gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação dos órgãos; controle dos processos; desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção; identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco; e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

251. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do CGU-PAD com os atos descritos no Termo de Uso,⁵ razão pela qual a citada Portaria dispõe que todas as informações deverão ser registradas no prazo máximo de trinta dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam (art. 1º, §3º).

252. No caso da UPC, nos termos do art. 14 da Portaria MDA nº 138, de 2016, o registro dos processos instaurados no CGU-PAD deve ser realizado pelas respectivas comissões disciplinares tão logo instalados os trabalhos.

253. Ocorre que, a partir do exame do fluxo dos processos e entrevistas com gestores, verificou-se que o cadastro dos processos disciplinares é realizado diretamente pelo Coordenador de Procedimentos Administrativos Disciplinares.

Oportunidade de Aprimorar a Alimentação do Sistema CGU-PAD

254. Ao examinar o cumprimento das disposições contidas nas mencionadas Portarias em relação aos processos instaurados no exercício de 2017, constatou-se que a UPC cadastrou a maioria de seus processos disciplinares intempestivamente:

Tabela 14- Tempo de cadastro dos processos no CGU-PAD

⁵ O Termo de Uso, aprovado pela Portaria CGU nº 1.166, de 16 de agosto de 2007, estabelece que devem ser registrados no CGU-PAD os seguintes atos: instaurações; prorrogações; reconduções; indiciamentos; encaminhamentos dos autos à autoridade julgadora; julgamentos; anulações; pedidos de reconsideração e decorrentes decisões; recursos hierárquicos e decorrentes decisões; e instaurações de processos de revisão.

Processo	Tipo	Objeto	Instauração	Data de Cadastro	Tempo de cadastro em dias
55000.003023/2015-52 e 55000.006601/2017-74 ⁶	SI	Reconhecimento de dívida	14/9/2017	8/5/2018	236
55000.001647/2016-16	SI	Desaparecimento de equipamentos da TV MDA	14/9/2017	8/5/2018	236
55000.001708/2016-45	SI	Reconhecimento de dívida	20/10/2017	8/5/2018	200
55000.011771/2017-71	PAD	Irregularidades na execução de ACT para organização da VIII Fenafra	21/11/2017	5/3/2018	104
Tempo médio de cadastramento					194

Fonte: Análise de processos e sistema CGU-PAD.

255. Além disso, verificou-se que a UPC tem cadastrado equivocadamente no sistema CGU-PAD o número do processo apenso sem vinculá-lo ao principal, isto é, ao processo autuado para formalizar os atos da comissão:

Tabela 15- Processos cadastrados com numeração incorreta

Processo originário	Processo cadastrado no CGU-PAD	Processo da Comissão
55000.001892/2016-23	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001894/2016-12	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001896/2016-10	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001994/2016-49	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001995/2016-93	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001996/2016-38	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001997/2016-82	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.002170/2016-96	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001897/2016-56	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74

⁶ O processo tem como apensos os autos nº 55000.001892/2016-23, 55000.001894/2016-12, 55000.001896/2016-10, 55000.001994/2016-49, 55000.001995/2016-93, 55000.001996/2016-38, 55000.001997/2016-82, 55000.002170/2016-96, 55000.001897/2016-56, 55000.003020/2015-19, 55000.000989/2016-19 e 55000.001699/2016-92.

55000.003020/2015-19	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.000989/2016-19	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001699/2016-92	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.003023/2015-52	55000.003023/2015-52	55000.006601/2017-74
55000.001708/2016-45	55000.001708/2016-45	55000.009274/2017-11
55000.002673/2014-08	55000.002673/2014-08	55000.011771/2017-71

Fonte: Análise de processos e consultas CGU-PAD

6.1.5 RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

6.1.5.1 NÃO INSTITUIÇÃO DE UMA UNIDADE SECCIONAL PARA COORDENAR, SUPERVISIONAR E EXECUTAR AS ATIVIDADES DISCIPLINARES, ATENTANDO-SE, AINDA, AO DISPOSTO NO ART 8º DO DECRETO 5.480, DE 30 DE JUNHO DE 2005

256. Como mencionado, as atividades burocrático-disciplinares e de juízo de admissibilidade da UPC são executadas apenas por um assessor do Gabinete, não ocupante de cargo efetivo, designado para coordenar as ações disciplinares com o auxílio de dois empregados terceirizados.

257. Já as atividades de comissões disciplinares são desempenhadas pelos servidores da Comissão Permanente Disciplinar, composta inicialmente por três servidores estáveis.

258. Em entrevistas com gestores e membros de comissões, verificou-se que, atualmente, as atividades disciplinares da UPC são desempenhadas apenas pelo Coordenador de Procedimentos Administrativos Disciplinares, por dois empregados terceirizados e por dois servidores da Comissão Permanente Disciplinar.

6.1.5.2 NÃO PROVIMENTO DA COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DE RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS SUFICIENTES PARA AS ATIVIDADES DISCIPLINARES, EM ESPECIAL, NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DE ESPAÇO APROPRIADO PARA A REALIZAÇÃO DE OITIVAS DE TESTEMUNHAS E INTERROGATÓRIOS

259. Como inexistente uma estrutura formal de correição, a função de Coordenador é exercida por um assessor do gabinete do Secretário Especial previamente designado por portaria.

260. Na sala destinada ao Coordenador de Procedimentos Administrativos Disciplinares não há espaço físico para alocação de outros servidores. Também não há salas específicas para oitiva de testemunhas.

261. A carência de pessoal para realizar juízo de admissibilidade de denúncias/representações e conduzir os procedimentos instaurados tem aumentado significativamente o prazo de admissibilidade, instauração e inquérito, como se verifica nas Constatações A.2.1.1 e A.2.1.3.

262. Ressalte-se, ainda, que a insuficiência de pessoal no âmbito do Gabinete para tratar das ações disciplinares já era de conhecimento do titular da UPC, eis que a então Coordenadora de

Procedimentos Disciplinares designada pela Portaria MDA nº 33, de 12 de maio de 2016, encaminhou àquela autoridade, as Notas Técnicas nº 1, de 1º/7/2016 e nº 2, de 19/7/2016, alertando para a defasagem de pessoal e solicitando a recomposição da equipe.

263. Além disso, no Relatório nº 2017/0063, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2016, esta setorial de controle interno constatou a mesma irregularidade, tendo, inclusive, recomendado a criação de uma Corregedoria para tratar das demandas correccionais.

6.1.6 COMISSÕES DISCIPLINARES

6.1.6.1 NÃO CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES EM MATÉRIAS DISCIPLINAR

264. Na tentativa de atender a Recomendação 8 do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 2017/063, a UPC instituiu, por meio da Portaria nº 483, de 16/8/2017, a Comissão Permanente Disciplinar (CPD) composta, inicialmente, por três servidores efetivos e estáveis.

265. Ocorre que, atualmente, a CPD possui apenas dois membros, isto é, não conta com servidores suficientes para instaurar um único processo administrativo disciplinar (PAD), fato agravado pelo §2º do art. 2º da citada portaria, que apenas admite a designação de outros servidores para comporem comissões disciplinares em situações excepcionais.

266. Quanto à suficiência de recursos humanos para atuar em comissões, verificou-se que do total de 458 servidores em exercício na UPC, apenas os membros originários da CPD possuem capacitação em matéria disciplinar:

Tabela 16 – Relação de servidores capacitados – 2013 a 2018

Cargo	Período do curso	Instituição
Agrônoma	26/3/2018 a 28/3/2018 21/5/2018 a 25/5/2018	ESAF/CGU ENAP/CGU
Economista	26/3/2018 a 28/3/2018 21/5/2018 a 25/5/2018	ESAF/CGU ENAP/CGU
Economista	26/3/2018 a 28/3/2018 21/5/2018 a 25/5/2018	ESAF/CGU ENAP/CGU

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/020-01

267. O cotejo da demanda de processos com juízo de admissibilidade positivo e instaurados da UPC com o número de servidores treinados e com o costume adotado na constituição de comissões, permite inferir que cada servidor teria de atuar em 28 processos simultaneamente.

268. Com efeito, em 31/12/2017 existiam 21 processos aguardando decisão de admissibilidade para instauração ou constituição de comissão e mais 7 em curso, sendo que, destes, 4 estavam sobrestados há mais de 3 anos por falta de membros.

269. Considerando o costume adotado pela UPC de designar todos os membros da CPD para conduzir procedimentos investigativos, cada membro teria de atuar em todos os processos.

270. A situação é agravada pela resistência de servidores em compor comissões, bem como das chefias imediatas em liberá-los para a atividade.

271. Assim, é essencial que a UPC estimule mais servidores a se capacitarem na temática disciplinar e simultaneamente os designe para atuar na CPD, podendo adotar, como incentivo, a possibilidade de remoção, a pedido, para outra localidade após um determinado período de exercício na atividade.

272. Ademais, como relevante ferramenta de prevenção e disseminação do conhecimento em matéria correcional, sugere-se também a capacitação contínua de dirigentes e servidores, a exemplo das ações efetivadas pelo Projeto PREVENIR deste órgão de controle.

6.2 AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

273. De início, registra-se que, em 31/12/2017, o passivo de processos da UPC era composto por 5 PADs, 4 sindicâncias investigativas, 5 pedidos de revisão, 1 supervisão ministerial e 58 processos de denúncias/irregularidades na fase de admissibilidade.⁷

274. Com o objetivo de conhecer a demanda disciplinar da UPC e extrair indicadores de tempo e de resultado de seus processos, promoveu-se análise gerencial de todos os expedientes que tiveram andamento no exercício de 2017.

6.2.1 INDICADORES DE TEMPORALIDADE

Tabela 17 – Relação de denúncias pendentes de análise definitiva ou instauração em 31/12/2017

Nº Processo	Objeto	Data da denúncia/ constatação irregularidade	Data da ciência irregularidade pela autoridade instauradora ou CPAD	Data da análise/resultado	Tempo decorrido da ciência a 31/12
55000.000318/2013-13	Reconhecimento de dívida pagamento serviço publicidade VIII Fenafra	20/02/2014	24/02/2014	***	1406
55000.001130/2016-27	Direcionamento contratação do consultor JRF que não atendia aos requisitos do edital no Acordo de Cooperação Técnica PNUD/BRA/11/009	02/05/2014	2/5/2014	22/4/2016/ Proposta de instauração de SI	1339
55000.001620/2014-61 ⁸	Furto de equipamentos de informática	22/5/2014	28/8/2014	5/12/2017/ Determinação de instauração de SI	1221

⁷ Não se computou no cálculo de passivos os processos do Incra que estão na UPC para emissão de parecer para julgamento pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil.

⁸ O processo originou a sindicância investigativa nº 55000.009368/2018-62, instaurada em 25/4/2018.

55000.003504/2013-04	Assédio moral e utilização indevida veículo oficial	12/11/2013	29/04/2015	***	977
55000.000137/2016-21	Impontualidade e falta de assiduidade	28/9/2015	19/1/2016	***	712
55000.000212/2016-54 e 55000.009370/2018-31	Fraude em convênios firmados com a Oikos e Instituto Samaritano	7/3/2016	7/3/2016	***	664
55000.000227/2016-12	Empréstimo de veículo locado pelo MDA ao Incra em desconformidade com as cláusulas de locação	23/10/2015	22/03/2016	17/10/2016 / Proposta de instauração de SI	649
55000.000233/2016-70 ⁹	Nomeação extemporânea de fiscal , sobrestamento de processo de apuração dano ao erário em convênio firmado com a Anatec	2/6/2015	23/3/2016	***	648
55000.001298/2015-51	Utilização indevida de cartão de abastecimento e de veículo oficial	05/02/2015	24/3/2016	18/4/2017/ Proposta preliminar de TCA	647
55000.001154/2016-86	Assédio moral, corrupção, uso indevido de viaturas oficiais na unidade do Terra Legal -Serfal em Santarém/PA	05/02/2016	22/4/2016	10/5/2016 /Proposta de instauração SI	618
55000.002079/2015-90	Recebimento indevido de remuneração por servidor cedido à Casa da Moeda	14/8/2013	1/6/2016	***	578
55000.001921/2016-57	Reconhecimento de dívida	25/09/2016	25/9/2016	***	462
55000.001646/2016-71	Possível crime de Corrupção Passiva atribuído ao servidor do Incra, lotado no Programa Terra Legal	27/6/2016	4/10/2016	***	453
55000.002009/2016-12	Furto de uma CPU	15/11/2013	07/10/2016	***	450
55000.003445/2014-47	Reconhecimento de dívida	20/4/2016	7/10/2016	16/3/2017 / Proposta de instauração SI	450
55000.001771/2016-81	Furto de memória de computadores	16/5/2016	10/10/2016	8/3/2017/ Proposta preliminar de TCA	447
55000.001877/2016-85	Reconhecimento de dívida	02/06/2016	10/10/2016	9/1/2017 / Proposta de instauração de SI	447

⁹ O processo originou a sindicância investigativa nº 55000.002146/2018-19, instaurada em 2/2/2018, tendo a comissão elaborado relatório final em 13/6/2018 com proposta de arquivamento.

55000.001772/2016-26	Furto de equipamentos de informática	8/4/2016	11/10/2016	***	446
55000.001881/2016-43	Reconhecimento de dívida	06/06/2016	11/10/2016	***	446
55000.001783/2016-14 e 55000.001925/2016-35	Reconhecimento de dívida	23/9/2015	17/10/2016	18/1/2017/ Proposta de instauração de SI	440
55000.001707/2016-09 ¹⁰	Reconhecimento de dívida	12/5/2016	19/10/2016	1/2/ 2017/ Determinação de instauração de SI	438
55000.002869/2015-75	Reconhecimento de dívida empresa Brasforte Empresa de Segurança Ltda.	06/10/2016	19/10/2016	31/1/2017/ Proposta de instauração de SI	438
55000.001797/2016-20	Reconhecimento de dívida	8/4/2016	20/10/2016	***	437
55000.001706/2016-56 e 55000.001935/2016-71	Reconhecimento de dívida	12/05/2016	20/10/2016	1/12/2016 / Determinação de instauração de SI	437
55000.001784/2016-51	Reconhecimento de dívida	29/06/2016	20/10/2016	14/3/2017/ Proposta de instauração de SI	437
55000.001900/2016-31	Reconhecimento de dívida	18/08/2016	16/11/2016	***	410
55000.002278/2016-89	Reconhecimento de dívida	23/11/2016	23/11/2016	3/4/2017/ Proposta de arquivamento	403
55000.001672/2016-08	Fraude em processos regularização fundiária, ameaças e assédio moral unidade Terra Legal em Santarém/PA	9/9/2015	29/11/2016	7/4/2017/ Proposta de instauração de SI	397
55000.001673/2016-44	Utilização indevida de veículo oficial em período de férias e não comparecimento ao serviço	19/7/2016	29/11/2016	21/12/2016/ Proposta preliminar de TCA	397
55000.003224/2016-31	Morosidade na emissão de pronunciamento do Ministro em TCE para permitir a permanência do Superintendente Regional do Inbra em Minas Gerais	9/11/2015	12/12/2016	23/5/2017/ Proposta de instauração de SI	384
55000.003271/2016-84	Reconhecimento de dívida	01/12/2016	23/12/2016	3/4/2017/ Proposta de arquivamento	373

¹⁰ O processo originou a sindicância investigativa nº 55000.009371/2018-86, instaurada em 25/4/2018, tendo a comissão elaborado relatório final em 6/7/2018 com proposta de arquivamento.

55000.003353/2016-29 e 55000.003352/2016-84	Reconhecimento de dívida	08/12/2016	26/12/2016	17/3/2017 / Proposta instauração SI	370
55000.002175/2016-19	Reconhecimento de dívida	15/12/2016	29/12/2016	***	367
55000.001786/2016-40	Reconhecimento de dívida	23/05/2016	18/1/2017	18/1/2017 / Proposta de instauração de SI	347
55000.001934/2016-26	Reconhecimento de dívida	13/06/2016	18/1/2017	24/1/2017/ Proposta de instauração de SI	347
55000.001709/2016-90 e 55000.001936/2016-15	Reconhecimento de dívida da empresa Telemar Norte Leste S.A. da DFDA/PI	18/05/2016	23/1/2017	24/1/2017 / Proposta de instauração de SI	342
55000.001818/2016-15	Reconhecimento de dívida da empresa Telemar Norte Leste S.A. da DFDA/RR	02/06/2016	23/01/2017	23/1/2017 / Proposta de instauração de SI	342
55000.001882/2016-98	Reconhecimento de dívida	02/06/2016	24/1/2017	24/1/2017 / Proposta de instauração de SI	341
55000.001880/2016-07 e 55000.001798/2016-74	Reconhecimento de dívida	07/06/2016	24/01/2017	20/2/2017 / Proposta de instauração de SI	341
55000.003666/2016-87	Reconhecimento de dívida	19/12/2016	22/03/2017	22/3/2017/ Proposta de arquivamento	284
55000.015497/2018-90 e 55000.000035/2017-97	Furto de tablet	01/07/2016	27/04/2017	***	248
55000.003790/2016-42	Reconhecimento de dívida	19/05/2017	29/05/2017	***	216
55000.001557/2017-14	Utilização indevida de veículo oficial para transporte de servidor a sua residência	08/06/2017	19/06/2017	***	195
55000.001027/2012-53	Prescrição do direito de cobrar multa contratual	11/07/2017	19/7/2017	***	165
55000.001484/2011-67	Não aprovação de contas de suprimento de fundos	14/07/2017	20/7/2017	***	164
55000.001558/2017-51 e 55000.000730/2012-44	Prorrogação excepcional contrato 23/2012 e inconsistências em repactuação com possível dano ao erário	18/07/2017	27/07/2017	***	157
55000.001500/2017-15; 55000.001551/2017-39 e 55000.000014/2017-71	Furto de processadores e memória de computadores em virtude de ocupação do prédio Palácio Desenvolvimento	24/05/2017	31/07/2017	***	153

55000.001559/2017-03	Prorrogação excepcional de contrato de serviço continuado, contrato 53/2011	27/07/2017	31/07/2017	***	153
55000.001560/2017-20	Prorrogação excepcional dos contratos 105/2011 e 107/2017 com a empresa Cast e 106/2011 com a empresa Stefanini Consultoria	27/07/2017	31/07/2017	***	153
00485.003428/2017-65	Não comparecimento de preposto à audiência de conciliação na Justiça do Trabalho	4/8/2017	24/8/2017	***	129
00428.001953/2017-21	Não comparecimento de preposto à audiência de conciliação na Justiça do Trabalho	10/8/2017	24/8/2017	***	129
55000.001027/2015-04 e 55000.005431/2017-19	Prorrogação excepcional de contrato de serviço continuado	6/9/2017	6/9/2017	***	116
55000.001599/2016-66	Pagamento indevido de salário a servidor temporário	15/6/2016	16/10/2017	22/5/2018 /Proposta de instauração de SI	76
55000.008871/2017-10 e 55000.002225/2014-04	Ausência de abertura conta vinculada e de garantia contrato 157/2014	29/08/2017	16/10/2017	***	76
55000.003644/2016-17	Apurar responsabilidade pelo cometimento de duas infrações de trânsito com veículo oficial fora expediente	13/11/2015	29/11/2017	***	32
55000.011705/2017-09 e 55000.002167/2018-34	Furto de notebook	14/11/2017	29/3/2018	***	
55000.017025/2017-91	Furto de notebook	7/12/2017	19/1/2018	***	
55000.002167/2018-34	Troca notebook com adulteração patrimônio	13/12/2017	5/2/2018	***	

Fonte: Processos analisados

6.2.1.1 MOROSIDADE NA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES INVESTIGATIVOS

275. Da tabela acima, verifica-se que do total de 58 processos pendentes de instauração ou de juízo definitivo de admissibilidade,¹¹ existem 33 com prazo superior a 1 ano entre o

¹¹ Utilizou-se da expressão “pendentes de juízo definitivo” porque os processos com “proposta de instauração” e “proposta de arquivamento” foram examinados apenas pelo Coordenador de Procedimentos Administrativos Disciplinares, isto é, ainda não possuem decisão da autoridade instauradora.

conhecimento da irregularidade pela autoridade instauradora/CPAD e 31/12/2017.

276. Além disso, dos 21 processos com determinação e/ou proposta de instauração de sindicância investigativa, 14 possuem mais de 1 ano de espera para decisão e/ou constituição de comissão.

277. Como consequência, em 4 processos já se exauriu a possibilidade de aplicação de eventual pena de suspensão, pois entre o conhecimento do fato pela autoridade instauradora/CPAD e 31/12/2017 transcorreram mais de 2 anos. E, em outros 39 processos já ultrapassou o prazo prescricional de 180 dias do conhecimento do fato para aplicação de eventual pena de advertência.

278. Registre-se, ainda, que em resposta à Constatação “E.1.3 existência de 39 processos de denúncia pendentes de juízo de admissibilidade, sendo 21 delas com prazo superior a 1 ano” do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0063, exercício de 2016, o titular da UPC, por meio do Ofício nº 305/SEAD/CC-PR, de 18/8/2017, encaminhou a Informação nº 1, da mesma data, afirmando que havia determinado a instauração de 25 processos:

7.1 Atendendo recomendação feita no Relatório de Auditoria, quanto aos processos pendentes de juízo de admissibilidade, **foi realizada a análise dos processos relacionados abaixo**, com o respectivo **juízo de admissibilidade**, da seguinte forma:

Foi determinada a Instauração de Comissão em vinte e cinco processos. São eles:

- 55000.003445/2014-47
- 55000.001882/2016-98
- 55000.001892/2016-23
- 55000.001894/2016-12
- 55000.001896/2016-10
- 55000.001994/2016-49
- 55000.001995/2016-93
- 55000.001996/2016-38
- 55000.001997/2016-82
- 55000.001934/2016-26
- 55000.001647/2016-16
- 55000.000233/2016-70
- 55000.001706/2016-56
- 55000.001709/2016-90
- 55000.001783/2016-14
- 55000.001877/2016-85
- 55000.000318/2013-13
- 55000.001620/2014-61
- 55000.000212/2016-54
- 55000.002079/2015-90
- 55000.001599/2016-66

- 55000.001707/2016-09
- 55000.001708/2016-45
- 55000.001784/2016-51
- 55000.001881/2016-43” (Grifos no original)

279. Confiando na informação de que após o recebimento do relatório preliminar a UPC tinha determinado a instauração de comissão nos processos enumerados, a Equipe de Auditoria decidiu incluir na matriz de responsabilidade a atenuante “adoção de providências, após recebimento do relatório preliminar, para sanear a irregularidade ou minorar-lhe as consequências”, de forma a prestigiar sua presteza no cumprimento da recomendação.

280. Sucede que, em análise aos citados processos, verificou-se que até o final do exercício a UPC havia instaurado três sindicâncias investigativas que englobaram em seu espectro apuratório apenas nove processos:

Tabela 18 – Relação de processos instaurados em 2017 após recebimento do relatório final

Processo	Objeto	Data da instauração
55000.006601/2017-74 e apensos 55000.001892/2016-23, 55000.001894/2016-12, 55000.001896/2016-10, 55000.001994/2016-49, 55000.001995/2016-93, 55000.001996/2016-38, 55000.001997/2016-82.	Reconhecimento de dívida	14/9/2017
55000.001647/2016-16 e 55000.006596/2017-08	Furto de equipamentos da TV MDA	14/9/2017
55000.001708/2016-45	Reconhecimento de dívida	20/10/2017

Fonte: Processos analisados

6.2.1.2 PROPOSIÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE TCA EM INFRAÇÕES DOLOSAS E GRAVES

281. Ainda da tabela acima, constata-se que a Coordenação de Procedimentos Administrativos Disciplinares manifestou-se pelo cabimento da celebração de termo circunstanciado administrativo (TCA) em infrações dolosas graves, o que contraria os arts. 4º e 5º da Instrução Normativa CGU nº 4, de 17 de fevereiro de 2009.

282. Com efeito, no Processo 55000.001298/2015-51, autuado em 3/7/2015 para apurar possíveis abastecimentos falsos em veículos que não estavam em operação, bem como possível utilização de veículos fora do horário de expediente, a CPAD manifestou-se duas vezes pela possibilidade de celebração de TCA (fls. 70 e 75).

283. O mesmo se verifica no Processo 55000.001673/2016-44, autuado em 29/11/2016 para apurar conduta irregular de Delegado Substituto na utilização de veículo oficial em período de férias, tendo a CPAD manifestado preliminarmente pelo cabimento de TCA caso o valor do dano fosse inferior ao teto fixado pela CGU (fls. 13/14).

Tabela 19 – Relação de processos na fase de inquérito/instrução em 31/12/2017.

Processo	Tipo	Objeto	Data de ciência CPAD ou autoridade instauradora	Data de instauração	Tempo p/ instauração	Tempo de inquérito até 31/12/2017
54000.000819/2010-86; 54000.0023692/2006-80 e 54000.000573/2011-23	PAD	Apurar contratação direta do Banco do Nordeste por inexigibilidade e pagamentos sem prestação de contas	31/12/2002	11/3/2010	2627	2852
55000.002043/2011-82 e apenso 55000.000809/2002-01	PAD	Irregularidades na celebração e execução do termo de parceria 1/2002 firmado com o IBDS	8/4/2004	18/7/2011	2657	2358
55000.000915/2013-30	PAD	Utilização indevida de veículos oficiais e de TicketCar para abastecimento	10/4/2013	21/8/2013	133	1593
54000.000900/2014-90 e 55000.001940/2014-11	PAD	Apuração de responsabilidade na celebração e prestação de contas convênio CRT/DF 51.800/2005, firmado entre o Incra e a Anara	29/3/2011 ¹²	15/10/2014	1296	1173
55000.001647/2016-16 e 55000.006596/2017-08	SI	Desaparecimento de equipamentos da TV MDA	6/10/2016	14/9/2017	343	108
55000.001708/2016-45 e 55000.009274/2017-11	SI	Reconhecimento de dívida	19/10/2016	20/10/2017	366	72
55000.011771/2017-71	PAD	Irregularidades na execução de Acordo de Cooperação Técnica firmado com o Instituto Latinoamérica de Educação, Ciência, Arte e Cultura	4/10/2013	21/11/2017	1509	40
Média do tempo para a instauração:					1275dias	

Fonte: Processos analisados

¹² Considerou-se o dia 29/3/2011 como data do conhecimento dos fatos pelos fundamentos apresentados no Parecer 00662/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU, de 21/9/2017.

6.2.1.3 DEMORA NA INSTAURAÇÃO E SOBRESTAMENTO INJUSTIFICADO DE PROCESSOS CONTRADITÓRIOS

284. Da tabela acima, verifica-se que a média de tempo entre a data da ciência da irregularidade pela autoridade instauradora ou pela Coordenação de Procedimentos Administrativos Disciplinares e a instauração gira em torno de 3,5 anos. Já a média dos processos contraditórios, cuja instauração interrompe a prescrição, ficou em 4 anos, isto é, quando já exaurida a possibilidade de aplicação de eventual pena de suspensão.

285. Além disso, dos cinco PADs instaurados pela UPC, quatro estão sobrestados sem justificativa, conforme se verifica na tabela abaixo:

Tabela 20 – Relação de processos sobrestados

Processo	Data da Instauração	Data do último ato de instrução	Tempo de sobrestamento até 31/12/2017
54000.000819/2010-86; 54000.0023692/2006-80 e 54000.000573/2011-23	11/3/2010	10/12/2010	2852
55000.000915/2013-30	21/8/2013	2/9/2013	1593
55000.002043/2011-82 55000.000809/2002-01	18/7/2011	21/7/2014	1259
54000.000900/2014-90 e 55000.001940/2014-11	15/10/2014	19/12/2014	1173

Fonte: Processos analisados

286. Ressalte-se que o sobrestamento injustificado dos PADs 54000.000819/2010-86 e 54000.000900/2014-90 foram objeto da constatação E.2.6 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0063, exercício de 2016, com recomendação de apuração de responsabilidade, bem como de remessa dos autos à Assessoria Jurídica para manifestação acerca da prescrição em perspectiva.

287. Ocorre que, até a data da análise, a UPC não tinha adotado qualquer providência em relação aos citados processos, o que demonstra não apenas negligência com a atividade disciplinar, mas também sua recalcitrância em atender as recomendações deste órgão de controle.

6.2.1.4 INSTAURAÇÃO DE PAD POR AUTORIDADE NÃO COMPETENTE

288. O PAD nº 54000.000900/2014-90 foi instaurado por portaria conjunta do MDA e do Inkra para apurar possível infração administrativa atribuída a ex-Presidente da autarquia e a outros dois servidores na celebração e execução do Convênio CRT/DF 51.800/2005.

289. Assim, como um dos acusados praticou a infração enquanto ocupava o cargo de Presidente do Inkra, a portaria inaugural deveria ter sido baixada pelo Presidente da República (art.1º, §2º, do Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999).

290. Nesse sentido, os Pareceres 30/2015 e 46/2015 do Departamento de Coordenação e Orientação da Consultoria-Geral da União (Decor/CGU/AGU) firmaram compreensão de que, exceto se a lei de criação da entidade prever situação diversa, apenas o Presidente da República tem

competência para instaurar e julgar processo administrativo disciplinar em desfavor de dirigentes máximos das autarquias e fundações públicas federais.

Tabela 21 – Relação de processos na fase de julgamento em 31/12/2017.

Processo	Tipo	Objeto	Data de Instauração	Data do Relatório	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento até 31/12	Tempo decorrido desde a instauração
55000.006601/2017-74 e apensos ¹³	SI	Reconhecimento de dívida	14/9/2017	11/12/2017	88	20	108

Fonte: processos analisados

Tabela 22 – Relação de processos julgados em 2017.

Processo	Tipo	Data de Instauração	Data do Relatório Final	Data do julg.	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julg.	Tempo decorrido desde a instauração
55000.002673/2014-08; e apensos	SI	09/10/2014	31/7/2015	21/11/2017	295	844	1139
55000.000181/2016-31	SI	16/2/2016	09/6/2016	30/10/2017	114	508	622
55000.000180/2016-97 e 55000.000887/2014-31	SI	16/2/2016	09/5/2016	05/10/2017	83	514	597
Média do tempo na fase de inquérito/julgamento/tempo do processo:					164 dias	622 dias	786 dias

Fonte: Processos analisados

6.2.1.5 DEMORA INJUSTIFICADA NA FASE DE JULGAMENTO

291. A análise da tabela acima revela que a UPC tem demorado, em média, 622 dias para proferir julgamento nos procedimentos investigatórios, sendo que o prazo legal fixado pela Lei nº 8.112, de 1990, para decisão em processo administrativo disciplinar, é de apenas vinte dias.

292. Tal fato tem ocorrido pela emissão de pareceres de auxílio ao julgamento de idêntico objeto pela Coordenação de Procedimentos Administrativos Disciplinares e pela Assessoria Jurídica:

Tabela 23 – Tempo na emissão de pareceres

Processo	Data de entrega Relatório Final	Data do Parecer CPAD	Data do Parecer ASJUR	Tempo entre a entrega do relatório e
----------	---------------------------------	----------------------	-----------------------	--------------------------------------

¹³ O processo possui como apensos os autos 55000.003023/2015-52 ;55000.001892/2016-23, 55000.001894/2016-12; 55000.001896/2016-10; 55000.001994/2016-49; 55000.001995/2016-93; 55000.001996/2016-38; 55000.001997/2016-82; 55000.002170/2016-96; 55000.001897/2016-56; 55000.003020/2015-19; 55000.000989/2016-19; e 55000.001699/2016-92;

				emissão do último parecer
55000.002673/2014-08; e apensos	31/7/2015	21/12/2015	24/10/2017	816
55000.000180/2016-97 e 55000.000887/2014-31	9/5/2016	02/10/2017	23/8/2017	511
55000.000181/2016-31	9/5/2016	7/10/2016	18/8/2017	466

Fonte: Processos analisados

293. Assim, reitera-se o contido nos parágrafos 89 e 90 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0063, exercício de 2016, para que a UPC deixe de submeter à Assessoria Jurídica procedimentos disciplinares inquisitórios que não demandem análise de questões jurídicas específicas.

6.2.2 INDICADORES DE RESULTADO

Tabela 24 – Juízos de admissibilidade realizados no exercício de 2017

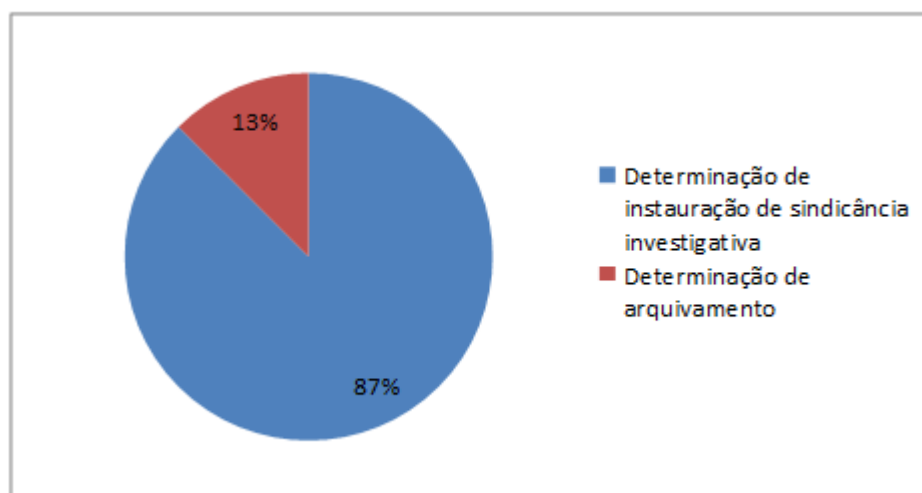
Processo	Objeto	Data denúncia /constatação irregularidade	Data do juízo	Resultado
55000.000893/2014-99	Assédio moral	12/3/2014	7/3/2017	Arquivamento
55000.001672/2016-08	Fraude em processos regularização fundiária, ameaças e assédio moral unidade Terra Legal em Santarém/PA	9/9/2015	7/4/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.001783/2016-14 e 55000.001925/2016-35	Reconhecimento de dívida	23/9/2015	18/1/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.003224/2016-31	Morosidade na emissão de pronunciamento do Ministro do ex-MDA em TCE para supostamente permitir a permanência do Superintendente Regional do Inkra em Minais Gerais	9/11/2015	23/5/2017	Instauração de sindicância investigativa
55000.003445/2014-47	Reconhecimento de dívida	20/4/2016	16/3/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.001709/2016-90 e 55000.001936/2016-15	Reconhecimento de dívida da empresa Telemar Norte Leste S.A. da DFDA/PI	18/05/2016	24/1/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.001786/2016-40	Reconhecimento de dívida	23/5/2016	18/1/2017	Instauração de sindicância investigativa

55000.001882/2016-98	Reconhecimento de dívida	02/6/2016	24/1/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.001877/2016-85	Reconhecimento de dívida	02/6/2016	9/1/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.001818/2016-15	Reconhecimento de dívida da empresa Telemar Norte Leste S.A. da DFDA/RR	02/6/2016	23/01/2017	Instauração de sindicância investigativa
55000.001880/2016-07 e 55000.001798/2016-74	Reconhecimento de dívida	07/6/2016	20/2/2017	Instauração de sindicância investigativa
55000.001886/2016-76	Reconhecimento de dívida	10/6/2016	25/10/2017	Arquivamento
55000.001934/2016-26	Reconhecimento de dívida	13/6/2016	24/1/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.001784/2016-51	Reconhecimento de dívida	29/6/2016	14/3/2017	Instauração sindicância investigativa
55000.002869/2015-75	Reconhecimento de dívida empresa Brasforte Empresa de Segurança Ltda.	06/10/2016	3/1/2017	Instauração de sindicância investigativa
55000.003353/2016-29 e 55000.003352/2016-84	Reconhecimento de dívida	08/12/2016	17/3/2017	Instauração de sindicância investigativa
Total de juízos			Positivos	14
			Negativos	2

Fonte: Processos analisados

294. Assim, reitera-se o contido nos parágrafos 89 e 90 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0063, exercício de 2016, para que a UPC deixe de submeter à Assessoria Jurídica procedimentos disciplinares inquisitórios que não demandem análise de questões jurídicas específicas.

Gráfico 9 - Resultado dos juízos de admissibilidade realizados em 2017.



6.2.2.1 INEFETIVIDADE DAS AVERIGUAÇÕES PRELIMINARES REALIZADAS EM SEDE DE ADMISSIBILIDADE

295. O exame do gráfico acima em conjunto com a Tabela 4 permite inferir que além de a fase de admissibilidade da UPC ser morosa, não instrui o processo de maneira a identificar indícios de autoria e materialidade da falta disciplinar para instauração direta de processos contraditórios.

296. Essa situação tem potencialidade de acarretar prescrições em massa, pois a partir da ciência da irregularidade pela autoridade instauradora ou pelo assessor de gabinete designado Coordenador de Procedimentos Administrativos Disciplinares, inicia-se o prazo prescricional que não é interrompido com a instauração de procedimentos investigativos.

297. De fato, como se verificou na Constatação A.2.1.3, o prazo médio de instauração de processos contraditórios na UPC, únicos a interromper o cutelo prescricional, é de quatro anos, ou seja, quando já prescritas a pretensão de aplicação das penas de advertência e suspensão.

Tabela 25- Relação dos resultados de julgamentos realizados em 2017

Processo	Tipo	Objeto	Data do julgamento	Resultado
55000.000180/2016-97 e apenso	SI	Acidente com veículo oficial	05/10/2017	Arquivamento por falta de materialidade
55000.000181/2016-31	SI	Acidente com veículo oficial	30/10/2017	Instauração de PAD
55000.002673/2014-08; e apensos	SI	Irregularidades na execução de ACT firmado com o Instituto Latinoamérica de Educação, Ciência, Arte e Cultura para produção e organização Fenafr	21/11/2017	Instauração do PAD 55000.011771/2017-71

Fonte: Processos analisados

Gráfico 10 - Resultado dos julgamentos realizados em 2017

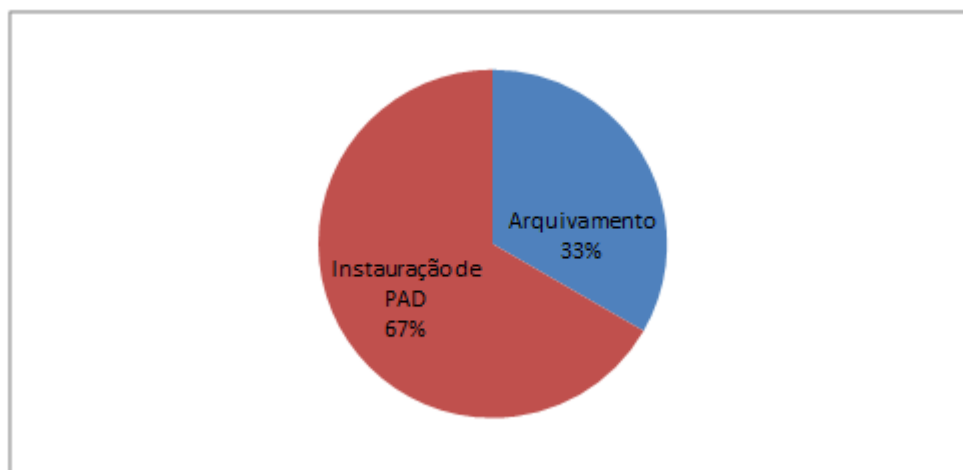
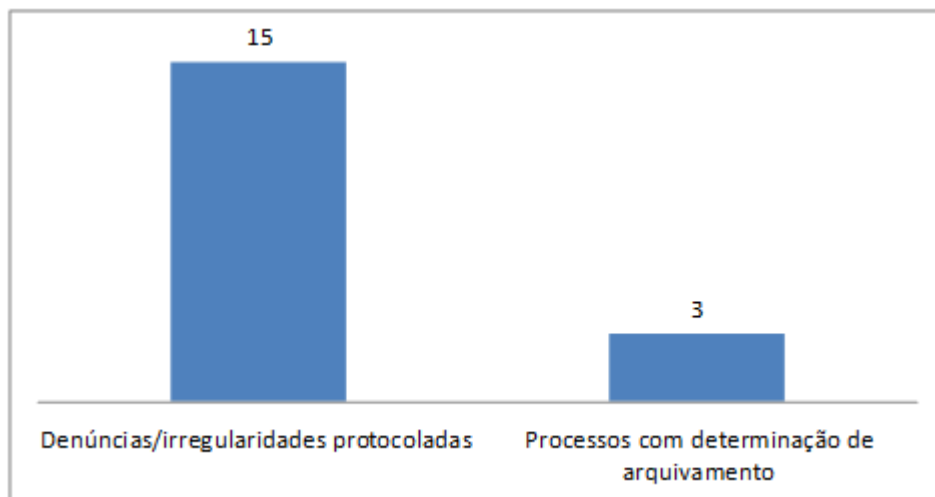


Gráfico 11 – Irregularidades protocoladas x procedimentos concluídos em 2017



298. Extrai-se do gráfico acima que no exercício de 2017 a força de trabalho da UPC concluiu apenas 20% do número de processos que surgiram, o que reforça a necessidade urgente do aumento do número de servidores para realizar juízos de admissibilidade e conduzir processos disciplinares.

299. Alerte-se que a persistir a situação atual, a tendência é o aumento exponencial de processos em cada exercício sem qualquer possibilidade de resolução de seu passivo.

6.2.2.2 PROPOSTA DE ARQUIVAMENTO DE DENÚNCIAS COM MOTIVO INIDÔNEO

300. Como já mencionado, apesar de o escopo dos trabalhos de auditoria não se dirigir à análise de mérito dos juízos de admissibilidade realizados pela UPC, verificou-se, à primeira vista, o equívoco na proposta de arquivamento de duas denúncias registradas no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV):

Tabela 26 – Relação de processos com arquivamento indevido

Processo	Local do fato	Data denúncia	Motivo do arquivamento
55000.000137/2016-21	Brasília	28/9/2015	“o processo foi remetido à Coordenação de Recursos Humanos, em 19 de janeiro de 2016 (fls. 07), e devolvido em 10 de março do mesmo ano com a juntada de todas as folhas de ponto do servidor referentes ao ano de 2015 e cópias do DOU com as nomeações do servidor (fls. 04/24). As folhas de ponto do servidor estão devidamente preenchidas e com vista da Chefia Imediata. [...]. De se considerar, por fim que as folhas de ponto estão assinadas por dois servidores públicos, devendo prevalecer

			o reconhecimento da fé pública dos documentos, salvo provas em contrário.
00137.000201/2017-18	Brasília	12/09/2017	“Com relação a sua demanda, informamos que foi publicada no DOU de 30/10/2017, Seção 2, a Portaria nº 607 pela qual o Senhor foi exonerado. Sem mais para o momento, estamos à disposição para outros esclarecimentos”

Fonte: Sistema e-OUV e processos analisados

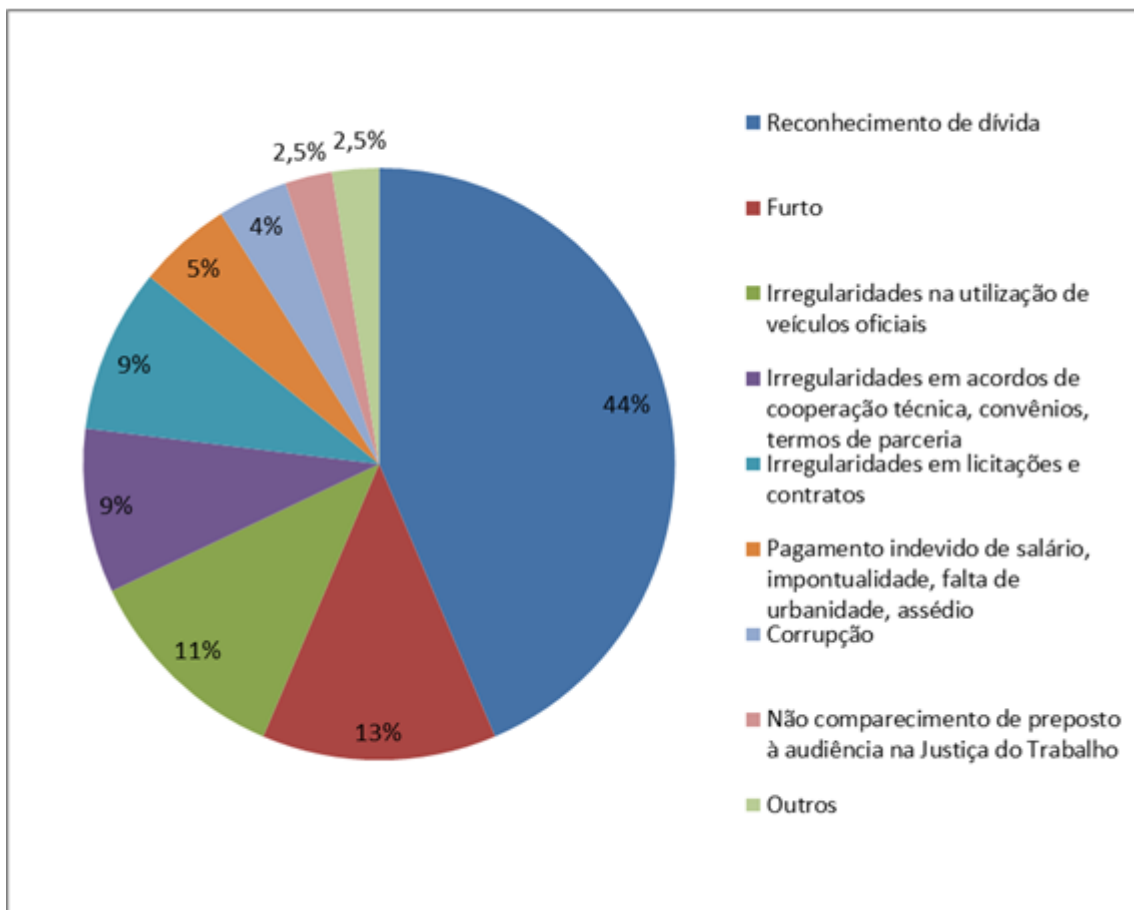
301. Em relação ao Processo 55000.000137/2016-21, verifica-se que todas as folhas de ponto do denunciado contêm horário britânico, e no campo assinatura, não há assinatura, mas apenas círculos com as iniciais de seu nome.

302. Além disso, o simples fato de o chefe imediato ter apostado visto na folha de frequência do denunciado não é suficiente para afastar, de plano, a materialidade da infração, sendo necessário ouvir os colegas de trabalho, examinar os logins em sua máquina, etc.

303. Relativamente ao Processo 00137.000201/2017-18, constata-se que a simples exoneração do denunciado não elide as supostas irregularidades, sendo necessário averiguar, por meio de apuração preliminar, a plausibilidade dos fatos com a oitiva de colegas de trabalho, logins de seu computador, etc., para se for o caso, instaurar processo administrativo disciplinar em desfavor do denunciado e dos demais agentes que, por ação ou omissão, contribuíram para a irregularidade.

6.2.3 INDICADOR DE RISCOS TEMÁTICOS

Gráfico 12 – Riscos Temáticos por objeto



304. Do gráfico acima, nota-se que dos 78 processos de apuração de irregularidade que tiveram andamento no exercício de 2017, 14 verificou-se que em 34 deles, ou seja, 44% têm por objeto apurar irregularidades relacionadas ao pagamento de despesas sem cobertura contratual. A ocorrência de furto de bens, em regra, equipamentos de informática, também é alarmante, chegando a 13% das irregularidades. Segue com 11% de irregularidades relacionadas à utilização de veículos oficiais, v.g., em atividades particulares, em horário incompatível com o expediente, acidentes, etc.

6.2.4 PROCESSOS ORIGINÁRIOS DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) QUE SE ENCONTRAM NA UPC PARA EMISSÃO DE PARECER DE JULGAMENTO

305. Além do passivo de 73 processos em 31/12/2017, constatou-se a existência de 5 cinco processos administrativos disciplinares originários do Incra remetidos à Assessoria Jurídica da UPC para emissão de parecer em julgamento de competência do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República:

Tabela 27 – Processos do Incra na fase de julgamento pendentes de emissão de parecer

Processo	Objeto	Instauração	Relatório Final	Protocolo Sead	Tempo decorrido até emissão

¹⁴ O número de processos com denúncia ou notícia de irregularidades que tiveram andamento no exercício de 2017 é maior que o número de processos pendentes em 31/12/2017 porque no decorrer do exercício ocorreram arquivamentos e apensamento de processos com irregularidades conexas a uma única sindicância investigativa.

					parecer ou 31/12/2017
54000.001176/201 2-50	Irregularidade na aquisição por compra e venda do imóvel rural	12/11/2012	8/3/2013	3/3/2015	1034
54000.000583/201 1-69	Posse de familiares e de servidores do Incra em projetos de assentamento	23/6/2011	1/4/2015	7/7/2015	908
54000.001211/201 2-31	Má gestão e desvio de bens móveis de imóvel rural doado ao Incra	19/11/2012	9/4/2015	7/7/2015	908
54000.000230/201 5-41	Não informado	18/5/2015	12/11/2013	28/3/2016	643
54200.000091/201 6-21	Falsificação de atestados médicos	14/12/2015	11/5/2016	18/8/2017	54

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/020-07 e consulta ao CGU-PAD

6.2.4.1 EMISSÃO DESNECESSÁRIA DE PARECERES NA FASE DE JULGAMENTO AUMENTANDO O RISCO DE PRESCRIÇÃO

306. Como mencionado, com a extinção do MDA, a competência para aplicar as penalidades de suspensão superior a trinta dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade aos servidores da UPC e do Incra passou a ser do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (art. 141, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990 c/c art. 1º do Decreto 3.035, de 27 de abril de 1999).

307. Assim, ultimada a fase de inquérito com a entrega do relatório final, o processo deveria ser encaminhado ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil para, após manifestação da Subchefia para Assuntos Jurídicos, baixar o ato de julgamento.

308. Ocorre que, nos processos originários do Incra com proposta de aplicação das penalidades acima mencionadas, após a entrega do relatório final, constatou-se a emissão de três a quatro pareceres jurídicos de idêntico objeto por diversos órgãos de assessoramento.

309. Com efeito, nos processos instaurados pelo Incra-Sede, uma vez entregue o relatório final, o processo é enviado à Procuradoria Federal Especializada para manifestação. Emitido o parecer, o processo é remetido à Assessoria Jurídica da Sead para nova manifestação. Por fim, o processo sobe para a Subchefia para Assuntos Jurídicos emitir novo parecer, e só então a autoridade julgadora baixa o ato de julgamento.

310. Nos processos originários das Superintendências Regionais, o tempo de duração na fase de julgamento se agrava, pois os trabalhos da comissão são examinados ainda pela Procuradoria Regional, ou seja, ao todo são emitidos quatro pareceres de idêntico objeto pelos órgãos de assessoramento jurídico.

311. Só para exemplificar, no Processo 54200.000091/2016-21, que tinha por objeto apurar possível falsificação de atestados médicos, a Comissão entregou o relatório final em 11/5/2016 com proposta de cassação de aposentadoria da acusada (fl. 113). Em 24/1/2017, a Procuradoria Regional do Incra no Paraná emitiu o Parecer nº 0007/PROC/PFE-INCRA-PR/PGF/AGU, sugerindo o acolhimento integral do relatório final (fls. 120/123).

312. Os autos foram, então, encaminhados ao Gabinete Incra-Sede para ciência e a sua Procuradoria Federal Especializada para emissão de novo parecer. Esta, por meio do Parecer nº 00015/2017/DAD/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 25/4/2017, endossou a regularidade formal dos trabalhos da comissão processante e propôs o envio dos autos à autoridade julgadora (fls. 139/143). Após manifestação da Corregedoria-Geral do Incra, o Presidente do Incra, por meio do Ofício nº 109, de 31/6/2017, encaminhou o processo ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, para julgamento (fl.155).

313. Ocorre que, por conduto do Ofício-SEI nº 951, de 19/6/2017, o Chefe de Gabinete da Casa Civil devolveu o processo ao Incra informando que deveria ser previamente analisado pela Sead (fl. 157). Assim, por meio do Ofício nº 24, de 18/8/2017, a Corregedoria do Incra encaminhou os autos ao titular da Sead para providências.

314. Em 24/8/2017, o processo foi protocolado na Assessoria Jurídica da Sead para manifestação. Esta, por meio da Nota nº 00157/2017ASJUR-SEAD/CGU/AGU, de 11/10/2017, concluiu pela regularidade dos trabalhos e sugeriu a restituição dos autos à autoridade julgadora, sem prejuízo de encaminhamento prévio ao seu próprio órgão de assessoramento jurídico.¹⁵

315. Note-se que, mesmo no presente caso, em que a emissão dos pareceres pelos órgãos de assessoramento do Incra e da Sead foi célere, o processo encontra-se na fase de julgamento há mais de dois anos sem remessa à autoridade julgadora.

316. Já nos outros quatro processos, que é a regra, constata-se que, em 31/12/2017, a média de tempo de sobrestamento dos processos na UPC para emissão de parecer já estava em torno de 2,4 anos. Já a média de tempo na fase de julgamento contava com 3,6 anos.

317. Fácil perceber, portanto, que o fluxo atual tem potencialidade de causar prescrições em massa e altos custos de recursos humanos e materiais, razão pela qual se torna urgente que a UPC se abstenha de emitir pareceres em processos originários do Incra.

¹⁵ Note-se, todavia, que até a data da análise os autos permaneciam na Sead.

IV. ANEXO - ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO (ESTRUTURANTES, COM INDICATIVO DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO OU APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE)

1) Origem / Identificador da Recomendação: OS 201600005 – Auditoria Regular - Contábil / ID 160454.

Recomendação: Instituir formalmente, mediante Portaria ou instrumento equivalente, o processo de coleta, armazenamento e utilização dos indicadores definidos para o Projeto, estabelecendo, entre outros, o fluxo operacional, a metodologia de cálculo do indicador, a metodologia das metas preestabelecidas, a periodicidade de coleta dos dados, a periodicidade e os meios de divulgação do indicador, as áreas responsáveis em cada fase do processo (incluindo a análise e interpretação dos resultados), as rotinas de monitoramento e de identificação dos riscos inerentes, de forma que, quando da execução desses procedimentos, os requisitos de confiabilidade, acessibilidade e completude dos indicadores possam ser atendidos.

Providências apresentadas pelo Gestor: A programação feita anteriormente para atender a esta recomendação dependia da contribuição de outras unidades para sua efetivação. Não obstante, o processo de transição ocorrido em 2016 impossibilitou a execução do todo o processo. Estamos finalizando o planejamento de novas ações para cumprimento desta recomendação. Solicitamos prazo adicional de 90 (noventa) dias.

Situação: A prorrogação de prazo solicitada foi aceita, continuando, dessa maneira, a recomendação pendente.

2) Origem / Identificador da Recomendação: OS 201600005 – Auditoria Regular - Contábil / ID 175151.

Recomendação: Apresentar anualmente, a partir da execução do exercício de 2016, no item 7 (Avaliação Geral dos Resultados do Projeto) ou no item 11 (Informações Complementares) do Relatório de Progresso, a aferição dos Indicadores definidos para o Projeto, bem como a análise e interpretação dos mesmos sob a ótica dos ganhos qualitativos e dos impactos socioeconômicos alcançados.

Providências apresentadas pelo Gestor: A SAF informou que apresentaria, ainda no primeiro semestre de 2018, uma Avaliação Geral dos Resultados do Projeto, os Indicadores definidos para o Projeto, bem como a análise e interpretação dos mesmos sob a ótica dos ganhos qualitativos e dos impactos socioeconômicos alcançados.

Situação: Uma vez que a unidade ainda não apresentou a esta Ciset/PR qualquer documento com a Avaliação Geral dos Resultados do Projeto, os Indicadores definidos para o Projeto e a análise e interpretação dos mesmos sob a ótica dos ganhos qualitativos e dos impactos socioeconômicos alcançados, entende-se que o ponto deve seguir em monitoramento até a comprovação de sua implementação.

3) Origem / Identificador da Recomendação: OS 201600005 – Auditoria Regular - Contábil / ID 160459.

Recomendação: Em relação ao processo seletivo DATER 01/2015, apurar as diversas falhas de atuação da Comissão de Seleção, que culminaram com a homologação e adjudicação do processo seletivo ao candidato de CPF ***.946.480-**.

Providências apresentadas pelo Gestor: A Comissão de Seleção se reuniu e analisou o processo em comento, chegando à conclusão que as informações eram suficientes para relacionar com a experiência exigida. Posteriormente, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/00021/03, de 6/3/2017, acrescentou que a situação não requeria nenhuma providência.

Situação: Foi anexado ao sistema Monitor expediente da Comissão de Seleção do MDA, de 29/4/2016, informando que foi constatado equívoco na contagem do tempo de experiência profissional, sem, contudo, de acordo com a resposta apresentada, impactar a pontuação final do candidato. No entanto, verifica-se que nada de substancial foi acrescido em relação à resposta oferecida à CGU/PR durante a Auditoria que registrou essa impropriedade.

4) Origem / Identificador da Recomendação: OS 201600005 – Auditoria Regular - Contábil / 160462.

Recomendação: Instituir rotinas de controle interno estabelecendo critérios de avaliação quanto à análise dos currículos dos candidatos, observando as exigências do Termo de Referência e os currículos apresentados.

Providências apresentadas pelo Gestor: A Comissão de Seleção entende que é viável estabelecer critério de avaliação, conforme recomendado pela CGU, e informa que as rotinas de controle interno poderão ser abordadas no âmbito do Manual de processo seletivo de consultores, que está em fase de aperfeiçoamento para posterior publicação.

Situação: Foi anexado ao sistema Monitor expediente da Comissão de Seleção do MDA, de 29/4/2016, que as rotinas de controle interno poderão ser abordadas no âmbito do Manual de processo seletivo de consultores, que está em fase de aperfeiçoamento para posterior publicação. De qualquer modo, não foi detectada a ocorrência de qualquer situação semelhante na auditoria relativa ao exercício de 2017.

5) Origem / Identificador da Recomendação: OS 201600005 – Auditoria Regular - Contábil / 160463.

Recomendação: Reformular os controles internos visando mitigar o risco de subjetividade na análise e ateste dos produtos contratados e o risco de os produtos não apresentarem uma qualidade mínima esperada tanto na estrutura quanto no conteúdo de um produto técnico de alta especialidade.

Providências apresentadas pelo Gestor: Foi instituído o Relatório de Avaliação de Produto com ateste da área demandante quanto à qualidade requerida no Termo de Referência.

Situação: De acordo com a manifestação do gestor, implementou-se nova rotina de controle para aprovação de produtos - o Relatório de Avaliação do produto. Uma vez que a Auditoria relativa ao exercício de 2017, efetuada no âmbito do Projeto BRA/11/009, não detectou falha semelhante à relatada, entende-se que a impropriedade foi sanada.

6) Origem / Identificador da Recomendação: OS 201601548 – Auditoria Regular – Avaliação de Gestão / ID 162852.

Recomendação: Proceder à revisão dos procedimentos de conferência e validação da remuneração devida pelos agentes financeiros/BNDES e das transferências realizadas (aportes de recursos realizados pelo Fundo, contratação e liquidação das operações de crédito pelos beneficiários e transferência de remuneração ao Fundo), previstos no item IV da Portaria SRA nº 41/2014, estabelecendo, entre outros requisitos, os prazos e a periodicidade de execução, os agentes responsáveis pela conferência e aprovação com emissão de Relatório de Conferência e Termo de Validação, os documentos utilizados em cada etapa com a descrição de sua finalidade, a sequência ordenada de atos a serem observados em cada etapa de execução, onde consultar e como utilizar a Taxa Média Selic na conferência dos cálculos, a descrição detalhada da execução do cruzamento de dados entre as planilhas/relatórios/GRU apresentados pelo agente financeiro e os sistemas SIG-CF e Siafi e/ou planilhas/demonstrativos de controle elaborados pela CGOF (memórias de cálculo), a descrição do acesso aos sistemas SIG-CF e Siafi para a realização de consultas, a definição e a solicitação de amostra de operações contratadas e de parcelas das operações liquidadas, a previsão de outros procedimentos necessários à conformidade dos valores apurados e transferidos, bem como das respectivas contabilizações.

Providências apresentadas pelo Gestor: Conforme já encaminhado nas recomendações referentes ao controle em 09/05/2017, esta Recomendação foi parcialmente atendida, considerando que aguardamos a aprovação dessa Ciset na minuta de Portaria em anexo, conforme acertado com a CGU, com vistas a publicação da mesma regulamentando as rotinas de validação da remuneração devida aos agentes financeiros/ BNDES e das transferências realizadas.

Situação: Uma vez que a revisão dos procedimentos de conferência e validação da remuneração devida pelos agentes financeiros/BNDES e das transferências realizadas (aportes de recursos realizados pelo Fundo, contratação e liquidação das operações de crédito pelos beneficiários e transferência de remuneração ao Fundo) ainda não haviam sido implementados, entende-se que o atendimento da recomendação continua pendente.

7) Origem / Identificador da Recomendação: OS 201601548 – Auditoria Regular – Avaliação de Gestão / ID 162853.

Recomendação: Adotar procedimentos de controle por meio de planilhas eletrônicas, com registros diários das ocorrências, visando ao fortalecimento do processo de conciliação das posições contábeis entre o FTRA e os agentes financeiros relacionados aos ingressos de recursos no Fundo e nos Bancos, às liberações aos tomadores dos financiamentos, aos pagamentos pelos mutuários e aos reembolsos ao Fundo.

Providências apresentadas pelo Gestor: Foi feito o aperfeiçoamento da planilha de controle existente na CGOF, visando englobar todos os itens propostos na Recomendação. Esta planilha ainda está em fase de implementação e sua utilização estará prevista nos procedimentos da nova Portaria a ser apresentada até 30/11/2016 conforme descrito no memorando nº. 073/2016/CGOF/DCF/SRA/SEAD/CCPR da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do Fundo de Terras.

Situação: Uma vez que os procedimentos de controle por meio de planilhas eletrônicas, com registros diários das ocorrências, visando ao fortalecimento do processo de conciliação das posições contábeis entre o FTRA e os agentes financeiros relacionados aos ingressos de recursos no Fundo e nos Bancos, às liberações aos tomadores dos financiamentos, aos pagamentos pelos mutuários e

aos reembolsos ao Fundo ainda não haviam sido implementados, entende-se que o atendimento da recomendação continua pendente.

8) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 201700021 / ID 175151.

Recomendação: Apresentar anualmente, a partir da execução do exercício de 2016, no item 7 (Avaliação Geral dos Resultados do Projeto) ou no item 11 (Informações Complementares) do Relatório de Progresso, a aferição dos Indicadores definidos para o Projeto, bem como a análise e interpretação dos mesmos sob a ótica dos ganhos qualitativos e dos impactos socioeconômicos alcançados.

Providências apresentadas pelo Gestor: A SAF registrou que apresentaria, ainda no primeiro semestre de 2018, uma Avaliação Geral dos Resultados do Projeto, os Indicadores definidos para o Projeto, bem como a análise e interpretação dos mesmos sob a ótica dos ganhos qualitativos e dos impactos socioeconômicos alcançados.

Situação: Uma vez que a unidade ainda não apresentou a esta Ciset/PR qualquer documento com a Avaliação Geral dos Resultados do Projeto, os Indicadores definidos para o Projeto e a análise e interpretação dos mesmos sob a ótica dos ganhos qualitativos e dos impactos socioeconômicos alcançados, entende-se que o ponto deve seguir em monitoramento até a comprovação de sua implementação.

9) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 201700021 / ID 175159.

Recomendação: Providenciar o ressarcimento das despesas incorridas com os Produtos 1, 3 e 4, nos valores respectivos de R\$ 27.700,00, R\$ 25.000,00 e 24.300,00, do Contrato nº 2016/000015.

Providências apresentadas pelo Gestor: Trata a recomendação de constatação identificada em auditoria da Ciset/PR em produtos apresentados por consultor do Contrato de Cooperação Técnica Internacional BRA/11/009 – PNUD envolvendo a utilização de textos de terceiros na confecção de produtos, em desacordo com os normativos que tratam dos direitos autorais. Inicialmente, a SAF apresentou considerações sobre o achado apontado pela Ciset que ora complementamos com algumas informações adicionais: 1) Diante dos apontamentos realizados pela equipe de auditoria, a consultora seria notificada para realizar os ajustes necessários nos produtos elaborados de maneira a atender as exigências da Lei nº 9.610, de 19/02/98. a) Cabe informar que a consultora foi devidamente notificada e os respectivos ajustes nos produtos foram realizados, conforme documentação anexo. b) Os trechos apontados pela auditoria representam algo próximo a uma página sobre o produto total apresentado sem que houvesse um comprometimento da essência dos produtos. Cabe salientar que os trechos referem-se a trabalhos e projetos da própria área citados em outros meios por outras pessoas. 2) A contratação dos referidos produtos surgiu da necessidade da SAF de obter subsídios técnicos para o fortalecimento de ações de fomento à produção orgânica agroecológica diferenciada da agricultura familiar, e que os produtos apresentados pela consultora têm subsidiado e orientado a implementação de políticas públicas para o fortalecimento da produção de base agroecológica e orgânica dos agricultores familiares. a) Com relação ao produto 1 – documento técnico contendo análise do impacto de projetos pactuados com o MDA no âmbito da produção orgânica e agroecológica para acesso ao mercado, destaca-se que, com a apresentação do produto, a SAF pode avaliar se os projetos em andamento tiveram, além de sua execução física e financeira de acordo com o plano de trabalho, os benefícios disponibilizados aos agricultores familiares beneficiados. Dentre os projetos analisados e

acompanhados pela consultora destaca-se o projeto de plantas medicinais e fitoterápicos orgânicos com Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, que em virtude do expressivo resultado desse projeto, já recebeu prêmios nacionais, sendo inclusive apresentado em diversos eventos, como a Ruraltins. O projeto foi tão exitoso que a Sead e a Fiocruz, no final de 2017, firmaram nova parceria (um Termo de Execução Descentralizada), para ampliar o mapeamento de espécies de plantas medicinais em todo o território brasileiro. b) Com relação ao produto 3 – que previa a apresentação dos gargalos do acesso da agricultura familiar aos mecanismos de garantia e qualidade orgânica, apontados por especialistas, sociedade civil e agricultores familiares, a SEAD pôde, a partir da identificação desses gargalos, contratar projetos de certificação da qualidade orgânica para a agricultura familiar, de maneira a facilitar os acessos. Por conta da avaliação positiva dos Sistemas Participativos de Garantia no produto, foi realizado novo TED junto ao Instituto Federal do Sul de Minas Gerais, visando ampliar o número destes sistemas e, conseqüentemente, aumentar o acesso dos agricultores e agricultoras de base agroecológica e orgânica a este tipo de certificação. Cabe salientar que os agricultores familiares tradicionalmente tem dificuldade em obter certificações para os produtos agroecológicos e orgânicos, pois esses serviços são realizados por empresas particulares com alto custo. Contudo um caminho alternativo sugerido e aplicado é o de sistemas participativos, sem custo para o agricultor e que vem em crescimento no país. c) O produto 4 – apresenta uma proposta de estratégias de enfrentamento aos gargalos de acesso da agricultura familiar aos mecanismos de garantia e qualidade orgânica, o que ratifica a importância da certificação orgânica. Foi feito um levantamento dos gargalos junto a representantes da sociedade civil que participaram do Fórum Brasileiro de Sistemas Participativos de Garantia, que trouxe importantes informações sobre a visão deste público acerca dos SPGs como um todo, seus aspectos legais e de constituição. Esta análise culminou na recomendação de novas parcerias da Sead para a promoção da certificação orgânica, o que gerou 2 TEDs: 1 com o Instituto Federal do Sul de Minas, para a ampliação do número de SPGs e do acesso à certificação participativa; e 1 com o Instituto Nacional de Tecnologia - INT/MCTI, para a promoção da certificação por auditoria. 3) As atividades desenvolvidas pela consultora não se restringem à apresentação dos produtos. Dentre elas cita-se a participação em eventos e encontros relacionados à produção orgânica e agroecológica no âmbito nacional e internacional, atuando junto à comissão de avaliação de empreendimentos da agricultura familiar aptos a participarem de eventos e feiras nacionais e internacionais; composição da comitativa da SEAD que esteve presente na Biofach-Alemanha 2017 e em diversas feiras realizadas no Brasil; responsável pela realização de visitas técnicas e reuniões com parceiros da SEAD com a finalidade de otimizar os resultados das parcerias; e desenvolvimento de pesquisa, análise e sistematização de informações sobre a efetividade das políticas e instrumentos de promoção dos sistemas produtivos de base agroecológica e orgânica. Ressalta-se que os produtos foram realizados, entregues, atestados e estão sendo utilizado pela SAF de maneira que a devolução dos recursos acarretaria um enriquecimento sem causa da administração como já pacificado em diversos acórdãos do TCU. Outro ponto a ser considerado refere-se às melhorias de controle implementada pela Unidade no processo de avaliação dos novos produtos entregues. Em complementação a medidas de controle preventivas já implementadas pela SAF como: (i) implementação de novo método de relatório de avaliação de produtos e elaboração de relatório de feedback da coordenação de projeto; (ii) inserção no edital de advertência sobre a utilização de textos de terceiros em conformidade com a Lei 9.610/88; (iii) assinatura de termo de compromisso pelo consultor se comprometendo a cumprir os normativos vigentes sobre a regulamentação da matéria; e (iv) aceite dos produtos tanto pelo coordenador da área como pelo diretor do departamento atestando a qualidade dos produtos. Diante das medidas que vem sendo implementadas desde 2014 houve a recusa de produto devido

a constatação de reprodução indevida de textos de terceiros que afetaram substancialmente a essência do trabalho e que culminou com a rescisão do contrato de consultoria. Cabe ainda destacar que a SAF continua aprimorando suas rotinas administrativas na busca por melhores controles que minimizem os riscos de aceitação de produtos não aderentes à Lei 9.610/88. Para tanto, os próprios gestores adquiriram uma ferramenta de comparação de textos até que a secretaria consiga recursos para a sua aquisição institucional. Outro ponto que está em análise pela Unidade se refere à possibilidade de inclusão no processo de qualificação de consultores questões relacionadas à eventuais produtos de candidatos já recusados, como maneira de tentar evitar a seleção de consultores que já apresentaram produtos de má qualidade. Espera-se assim que o risco de ocorrência de plágios possa ser minimizado.

Situação: Ao considerar que o Gestor afirma que as impropriedades apontadas não trouxeram qualquer prejuízo aos produtos entregues pelo consultor contratado, que esses foram utilizados em diversos trabalhos da SAF e que os ajustes necessários foram efetuados, bem como, ainda, que a responsabilidade para avaliar a qualidade de qualquer trabalho técnico compete à Unidade, que pode responder, inclusive, por aceitação inadequada de produtos por ela analisados, entende-se que a recomendação pode ser considerada atendida.

10) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 201700021 / ID 175160.

Recomendação: Avaliar a relevância dos outros produtos elaborados pela consultora D. C. V., CPF ***.163.861-** e, conforme o resultado da avaliação, providenciar o ressarcimento das despesas.

Providências apresentadas pelo Gestor: Esta recomendação está relacionada à recomendação anterior e a resposta foi a mesma.

Situação: Uma vez que as justificativas apresentadas ao item anterior (ID 175159) foram aceitas e essa recomendação era apenas complementar à referida, entende-se que recomendação perde seu efeito.

11) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 201700021 / ID 175161.

Recomendação: Estabelecer rotinas de controle de modo a garantir a aplicação da Lei nº 9.610/98, quando da aceitação dos produtos entregues pelos consultores contratados.

Providências apresentadas pelo Gestor: As medidas de controle interno para atender a essa recomendação fazem parte de um conjunto de providências que visam minimizar o risco de aceitação de produtos em desacordo com a Lei nº 9.610/98. Foi instituído o Relatório de Avaliação de Produtos. Para o aceite dos produtos, tanto o coordenador da área quanto o diretor do departamento atestam a qualidade dos produtos.

Situação: A unidade informou que tomou um conjunto de providências que visam minimizar o risco de aceitação de produtos em desacordo com a Lei nº 9.610/98, que regula os direitos autorais. Uma vez que a Auditoria relativa ao exercício de 2017, efetuada no âmbito do Projeto BRA/11/009, não detectou falha semelhante à relatada, entende-se que a impropriedade foi sanada.

12) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 201700021 / ID 175164.

Recomendação: Efetuar o levantamento das diárias pagas em 2016, buscando identificar os casos em que as meias diárias relativas ao dia de retorno não foram pagas, e proceder o ajuste dos pagamentos erroneamente realizados.

Providências apresentadas pelo Gestor: Ainda no primeiro semestre de 2017, o Projeto realizou o levantamento das diárias pagas em 2016 e identificou os casos em que as meias diárias relativas ao dia de retorno não foram pagas, e efetuou o ajuste dos pagamentos erroneamente realizados.

Situação: A unidade informou que fez os ajustes, mas não apresentou qualquer documentação que comprovasse as medidas por ela indicadas. Assim, entende-se que a recomendação continuava em aberto até a comprovação das medidas porventura adotadas.

13) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173898.

Recomendação: Revisar as metas físicas e financeiras previstas no Acordo de Financiamento dos Empréstimos nº 2000000436 e nº 2000000437. Elaborar e apresentar um plano de ação para os próximos três anos de projeto (Constatações 1.1.1.2 e 1.1.2.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Conforme documento anexo, esta Secretaria Especial elaborou um novo cronograma de execução do projeto, para os 3(três) próximos anos, o qual foi encaminhado ao FIDA para sua análise e manifestação formal, uma vez que as tratativas acerca do tema já foram previamente debatidas entre os representantes do Acordo de Empréstimo. Desta feita, conforme mensagem eletrônica anexa, houve anuência do FIDA, além disso foi encaminhado ao FIDA o Plano Operativo Anual, constando o novo cronograma de execução do Projeto, para a emissão da Não-Objecção pelo Fida.

Situação: A recomendação no sentido de revisar as metas físicas e financeiras previstas nos dois acordos de financiamento de empréstimos auditados foi atendida.

14) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173899.

Recomendação: Fazer prever na Lei orçamentária, Fonte 148 - Operações de crédito externo em moeda, dotação para a utilização dos recursos externos desembolsados relativos ao Acordo de Financiamento dos Empréstimos nº 2000000436 e nº 2000000437 Constatação 1.1.1.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Em virtude do acordo realizado entre esta nova gestão e o FIDA, a SEAD tem empreendido esforços para que a disponibilização orçamentária no ano de 2018, na fonte 0148, seja no montante de R\$ 35.470.000,00. Em consequência disso, a SPG/SEAD encaminhou ofício à SOF com a respectiva solicitação de alteração na PLOA com o intuito de garantir o acordado. Complementarmente, foi apresentada ao Relator da PLOA na data de 24 de outubro de 2017 a solicitação para ampliação do orçamento na fonte 0148 para 2018 a fim de alcançar o valor de R\$ 35.470.000,00.

Ademais, em manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar, a unidade informou que foi assegurada uma previsão orçamentária de R\$24.200.000,00 (vinte e quatro milhões e duzentos mil reais) na Fonte 0148 em 2018 e que para 2019 houve uma previsão no Projeto de Lei Orçamentário Anual - PLOA de R\$34.200.000,00 (trinta e quatro milhões e duzentos mil reais) também na fonte 0148.

Situação: Com base nas informações prestadas pelo gestor, a recomendação encontra-se atendida.

15) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173900.

Recomendação: Promover e apresentar ao órgão de controle interno o levantamento do possível dano ao erário com relação à antecipação do pagamento de juros, devido à disponibilização do recurso externo sem a possibilidade de utilização do recurso desembolsado no período auditado, e instaurar os respectivos procedimentos com vistas a apurar os responsáveis que deram causa (Constatação 1.1.1.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Considerando que os fatos descritos pelos auditores desta Ciset ocorreram em período anterior ao da atual gestão e por se tratar de projeto que se encontra em reestruturação, esta SDR/SEAD cientificou os gestores à época para conhecimento das conclusões apontadas no relatório final de auditoria. Os gestores à época apresentaram novos esclarecimentos para os fatos analisados pela equipe de auditoria e solicitaram a reconsideração das recomendações apontadas, tendo como fundamento as justificativas apresentadas abaixo. Desta feita, encaminhamos os novos documentos anexados, para que esta equipe de auditoria os reanalise e verifique se esta recomendação poderá ser reconsiderada, conforme solicitado pelos gestores responsáveis pelo ato em questão ou se ainda haverá necessidade de encaminhamento dos autos à Coordenação de Procedimentos Administrativos, conforme preceitua Portaria nº138, de 10 de maio de 2016. “Em referência a previsão orçamentária (Constatação 1.1.1.2 e Recomendação 3) esclarecemos que: a) A previsão orçamentária contava no PPA 2012-2015, vinculada ao Objetivo 0982: fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento; à Ação 21.127.2029.210X.0001.0001: Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e Combate à Pobreza no Semiárido do Nordeste, segregados por fontes distintas referentes ao financiamento do FIDA (Fonte 0148) e à Contrapartida Nacional (Fonte 4105); e Iniciativa 0469: ampliação e qualificação da oferta de bens e serviços para os territórios, buscando a promoção da inclusão socioproductiva, com a consolidação de empreendimentos econômicos, a estruturação de redes socioproductivas da agricultura familiar, o apoio à infraestrutura e serviços nos territórios rurais e a gestão social, garantindo a constituição e fortalecimento dos Colegiados Territoriais, o apoio a processos de formação e de capacitação de agentes de desenvolvimento (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume I, páginas 378, 383, 390, 397, SEI). b) Registramos que a previsão orçamentária no PPA e na LOA 2014 eram condicionantes prévios a assinatura do Acordo de Empréstimo, conforme determinam as Diretrizes Básicas da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix): No caso de entidades do Governo Federal, serão ainda verificados(as): o enquadramento do projeto dentro dos programas e das ações e a existência de recursos previstos no Plano Plurianual - PPA compatíveis com o pleito, bem como a observância de fontes de recursos vinculadas, alternativas ao financiamento externo; existência de recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual - LOA e, quando for o caso, na proposta orçamentária para o exercício seguinte; e compatibilidade do pleito com a programação orçamentária e financeira do Tesouro Nacional (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume II, página 228, SEI) (grifo nosso). c) Ainda, destacamos que o referido Acordo e as condições de financiamento, incluído a contrapartida nacional (verificada no PPA e PLOA) foram analisados pelo Senado Federal que, como condição obrigatória, deve autorizar à contratação da operação de crédito externo e/ou a concessão da garantia da União mediante Resolução específica (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume II, página 231, SEI). d) Informamos que no Parecer nº 1203/2014 PGFN/COF/N2, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) reconhece o atendimento a tal condição contratual, baseada em informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme segue: A Secretaria de Orçamento Federal —

SOF/MP informou, por meio do facsimile nº 1, datado de 22.01.2014 (fls. 140), que constam na Lei Orçamentária para 2014 dotações destinadas ao ingresso de recursos externos (Fonte 148) no valor total de R\$ 3.961.129,00 e o valor de R\$ 9.242.635,00 na fonte 100 destinados à contrapartida nacional. Ademais, a SOF informou ainda, por meio do facsimile nº2, de 30.01.2014 (fls. 141) que constam na referida Lei recursos na ordem R\$ 657.000,00 (Fonte 144) destinados ao pagamento de juros e outros encargos financeiros da operação em questão. Dessa forma, considerando o cronograma de utilização dos recursos e as informações da SOF/MP, a STN manifestou-se no sentido de que as dotações orçamentárias são suficientes para dar início à execução do Projeto em 2014 (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume IV, página 7, SEI). e) Ressaltamos, ainda, que em função da reestruturação dos procedimentos de gestão do projeto para atender as condições contratuais, conforme estabelecido no Acordo de Empréstimo e, nos Projeto Técnico e Manual de Implementação do Projeto (MIP), localizado no Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 302 a 311, SEI – integrantes do referido Contrato – não houve solicitação de desembolso referente ao exercício de 2014, sendo utilizado apenas, os recursos da contrapartida nacional. f) Em complementação aos itens anteriores, registramos que não se verificou nos registros documentais do Acordo de Empréstimo, qualquer referência determinando que a solicitação do desembolso estivesse condicionada à aprovação da PLOA. Ao contrário, conforme estabelecido no Contrato as retiradas para atender os custos de arranque do projeto poderiam ser feitas a partir da data de entrada em vigor do acordo (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume II, página 281, SEI). Ainda, em correspondência eletrônica, de 28 de agosto de 2014, o representante do FIDA apresentou orientações para solicitação do primeiro desembolso, nas quais, não consta referência a previsão orçamentária em LOA aprovada (Anexo 1, Correspondência Eletrônica). g) Ainda, partiu-se da referência histórica de execução da primeira fase do projeto, que o MDA, na definição do seu orçamento, não deixou de cumprir as condições contratuais, garantindo a execução orçamentária e financeira previstas. h) Registramos ainda que a solicitação do primeiro desembolso ao FIDA foi motivada pela urgência de iniciar a execução do Projeto e do pagamento de débitos relacionados aos atrasos, decorrentes do processo de formalização do Acordo de Empréstimo e da adequação da UGP aos novos procedimentos de gestão. A esse respeito cabe esclarecer: i. Havia uma previsão de contratação e início de execução do projeto em janeiro de 2014, conforme pode ser identificado no cronograma do Projeto (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 64, SEI). O referido instrumento previa ações e cronograma para garantir a cobertura financeira das instalações já constituídas e em funcionamento, em Recife/PE e em oito municípios, que estavam sendo mantidos com recursos do Acordo de Doação FIDA/GEF-FSP-002-BR, cuja vigência encerrou-se em setembro de 2014. Contudo, o Contrato de Empréstimo foi assinado somente em agosto de 2014. ii. O novo desenho institucional de gestão do PDHC previu uma maior integração da UGP, da SDT e das demais instâncias do MDA, nos atos decisórios e administrativos referentes ao projeto, fortalecendo uma maior segurança institucional e jurídica da nova fase do projeto, conforme estabelecido no Manual de Instalação do Projeto (MIP). Foi necessário, portanto, um maior tempo de adequação da UGP a esse novo desenho de gestão. iii. Em decorrência dos atrasos mencionados acima, e diante da necessidade de manutenção das instalações já constituídas, conformou-se um conjunto de débitos referentes à locação dos imóveis e manutenção de serviços básicos como energia elétrica, fornecimento de água e telefonia. Com vistas a cumprir tais obrigações, instaurou-se um processo de reconhecimento de dívidas, que deveriam ser cobertas com recursos do novo Acordo de Empréstimo. E iniciaram-se os procedimentos para a contratação dos serviços e estabelecimento de novos contratos de locação de imóveis, conforme descrito no Relatório de Transição SDT. i) Por fim, esclarecemos que conforme estabelecido no Manual de Implementação do Projeto (MIP) a

responsabilidade pelos registros financeiros caberia à UGP, a partir do Coordenador Financeiro. Nesse sentido, foi necessário inicialmente, habilitar e capacitar o Coordenador, à época, para uso do SIAF.” Havendo a complementação da manifestação pelo Sr. Espedito: “Recomendação 3 - Conforme se depreende pelos POAs de 2014 e 2015 (Cópias anexas), encaminhados a SDT/MDA, via e-mail de 31 de outubro de 2014, ficou evidenciado o montante dos recursos necessários para execução do Projeto. Só para o exercício de 2015, o respectivo POA evidenciava que havia uma necessidade de recursos da ordem de R\$ 17.614.450,00, dos quais 30% (trinta por cento), ou seja, R\$ 5.284.335,00 correspondiam à parte financiável pelo FIDA, conforme previsto na Tabela de Alocação do Anexo 2, do Acordo de Financiamento. A mim, na condição de Diretor, caberia a atribuição de demonstrar à SDT/MDA, à qual o projeto era subordinado, o montante dos recursos necessários para execução das ações prevista em cada exercício. A elaboração do POA pela equipe do Projeto e o seu encaminhamento à autoridade competente (vide e-mail anexo), evidencia que não houve omissão do gestor neste sentido. Os pedidos para iniciar desembolsos para as contas designadas (Contas Especiais), em dólares e euros, moedas do financiamento, por mim firmados em 13.01.2015, conjuntamente com a então Secretária da SDT Andrea Lorena Butto Zarza (cópias anexas), era condição para se iniciar a execução do Projeto, conforme regras do acordo de Financiamento. Os pedidos de R\$ 400.000,00 dólares e 1.300.000,00 euros, convertidos pelo câmbio da época, corresponderam a R\$ 5.323.000,00 (vide extratos das Contas Especiais anexas), estando assim inteiramente compatíveis com o POA de 2015. A previsão orçamentária para execução do Projeto constava no PPA 2012-2015, vinculada ao projeto 0982 e à Ação 21.127.2029.210X.0001.0001. Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e Combate à pobreza no Semiárido do Nordeste, com valores segregados indicando a fonte do financiamento do FIDA (0148) e a contrapartida nacional (4105). As normas que embasaram o acordo de financiamento e as orientações subsequentes emanadas do FIDA não exigiam que a solicitação inicial de desembolso estivesse condicionada à aprovação da LOA. Havia urgência e necessidade das ações do projeto serem iniciadas e os gestores não poderiam ficar aguardando a aprovação e publicação da LOA 2015 para poder tomar a iniciativa de solicitar o primeiro desembolso. Nesta fase, muitos encaminhamentos foram feitos de forma simultânea, porque não havia tempo suficiente para se tratar caso a caso. Por outro lado, além da lei 12.115 (LOA 2015) somente ter sido publicada com atraso, em 22.04.2015, não contemplou a integridade dos recursos orçamentários necessários para execução do projeto naquele exercício, principalmente no que se refere à fonte 0148- Recursos Externos. Certamente, essa situação foi uma decorrência das dificuldades de caixa e consequentes contingenciamentos determinados pelo poder Executivo Federal. Ademais, questionamentos feitos pelos órgãos de controle a respeito do modelo de gestão desenhado para a execução do projeto, obrigaram a diversas negociações com o FIDA, até se chegar a um arranjo institucional que atendesse plenamente às necessidades e expectativas dos entes envolvidos, o que não tinha ocorrido até 23 de novembro de 2016, data em que deixei a direção do projeto. Diante do exposto, é de se entender que não nos cabe responsabilidade por qualquer prejuízo que possa ter sido causado ao erário em decorrência da situação, já que tudo ocorreu em circunstâncias alheias a nossa vontade.”.

Além disso, em manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar, a UPC informou que encaminhou os autos para a Coordenação de Procedimentos Disciplinares - CPAD para análise.

Situação: Ao considerar que as justificativas apresentadas não lograram elucidar o ponto em questão e uma vez que o objetivo dessa recomendação é esclarecer a verdade dos fatos, sem a

preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente qualquer servidor, que terá direito a ampla defesa no procedimento de apuração, entende-se que a recomendação continua válida.

16) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173901.

Recomendação: Elaborar planejamento financeiro e orçamentário adequado com o Acordo de Financiamento dos Empréstimos nº 2000000436 e nº 2000000437; e apresentar ao órgão de planejamento e orçamento com o fim de que haja a disponibilização dos recursos necessários para a consecução das metas Físicas e financeiras (Constatação 1.1.1.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Conforme documento anexo, esta Secretaria Especial elaborou novo planejamento financeiro e orçamentário, o qual foi encaminhado ao Fida para análise acerca da adequação ao Acordo de Empréstimo, a qual foi acatada, conforme detalhado em resposta à Recomendação.

Situação: A recomendação no sentido de elaborar planejamento financeiro e orçamentário adequado com o Acordo de Financiamento dos Empréstimos nº 2000000436 e nº 2000000437; e apresentar ao órgão de planejamento e orçamento com o fim de que haja a disponibilização dos recursos necessários para a consecução das metas Físicas e financeiras foi atendida.

17) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173902.

Recomendação: Implementar estrutura suficiente de administração, de controles, de gestão e de supervisão para executar o Acordo de Financiamento dos Empréstimos nº 2000000436 e nº 2000000437 (Constatação 1.1.2.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Nas tratativas realizadas com o FIDA foi acordado a utilização da estrutura das DFDA's a fim de garantir a equipe necessária, conforme consta na Ajuda à Memória de 05 a 08 de dezembro, no Manual de Implementação do Projeto de 2017 (aprovado pelo FIDA) e no Memorando de 21 de setembro de 2017 o acordo entre as partes acerca do tema (documento anexo). Além disso, os componentes dos comitês previstos no MIP, estão sendo analisados pela Sead, para que a respectiva Portaria de nomeação seja publicada. Ademais, a SDR ficará responsável pela supervisão e coordenação geral das informações de execução das ações do projeto por meio dos Sistemas constantes dos instrumentos celebrados com a UnB e a ANATER. Assim como, o sistema criado por esta Secretaria Especial por meio do NEAD subsidiarão a alimentação do Sistema Fida, no qual poderá ser vislumbrada as ações de forma integrada. Desta feita, a SDR juntamente com os Comitês analisarão as informações coletadas por esses sistemas e determinarão os atos administrativos necessários a eficiente execução do Projeto, por meio de solicitação de demandas a serem executadas na UGP, bem como nas demais delegacias responsáveis pelo Projeto.

Em complementação, a UPC informou, por meio de manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar, que houve a criação do Comitê Gestor e Executivo, por meio da Portaria nº 231, de 12 de abril de 2018 e que as ações de ATER contratadas por meio do Contrato de Gestão celebrado com a ANATER estão sendo acompanhadas por meio do Sistema de Gestão de Ater - SGA, bem como pelo monitoramento realizado in loco por meio do TED com a UnB, onde as informações de execução são inseridas no Sistema de Monitoramento e Gestão - SIMOG, e no sistema de M&A do

FIDA.

Situação: Embora a Unidade tenha informado uma série de ações adotadas com vistas a implementar uma estrutura suficiente de administração, de controles, de gestão e de supervisão para executar os acordos em questão, ainda não restou claro que essas iniciativas serão suficientes para atender a recomendação em questão, mantendo-se, dessa forma, a recomendação em aberto.

18) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173903.

Recomendação: Adequar os sistemas próprios de monitoramento e avaliação (M&A) e de acompanhamento financeiro conforme previsto no Relatório de Desenho Final do Projeto e atualizar esses sistemas com a inserção dos dados físicos e financeiros de execução da segunda fase do projeto (Constatação 1.1.2.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Acerca do sistema financeiro estão sendo adotadas medidas a fim de que seja readequado, considerando as mudanças que ocorreram no novo modelo de gestão para a execução do Projeto. Quanto ao sistema de monitoramento e avaliação, conforme explicitado no item anterior, serão atendidos através dos Sistemas oriundos dos instrumentos celebrados com a ANATER e a UnB, assim como Sistema Fida e Nead.

Situação: Ao considerar que a Unidade, quando de sua manifestação, ainda estava implementando as ações necessárias ao atendimento da recomendação em questão, entende-se que a recomendação continuava em aberto.

19) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173904.

Recomendação: Orientar formalmente a UGP para a não utilização de empregados terceirizados e consultores em atividades típicas de servidores públicos, a exemplo de operação de sistemas corporativos (Siafi, Siconv) e de emissão de pareceres administrativos e jurídicos (Constatação 1.1.2.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Conforme recomendação 7, encaminhamos à UGP memorando anexo, com a finalidade de alertar os responsáveis acerca das vedações de utilização de colaboradores em atividades típicas de servidores públicos e desvio de funções de empregados terceirizados.

Situação: A unidade alertou, por meio do Memorando nº 653/2017/SEAD/SDR, de 6/11/2017, a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Estado de Pernambuco a não utilizar empregados terceirizados e consultores em atividades típicas de servidores públicos. Assim, considera-se que a recomendação foi atendida, sem prejuízo que o tema relativo à não utilização de empregados terceirizados e consultores em atividades típicas de servidores públicos seja verificado em futuros trabalhos de auditoria.

20) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173905.

Recomendação: Orientar formalmente a UGP para a não utilização de empregados terceirizados do cargo de secretário técnico para a execução de tarefas relativas a outras categorias profissionais, como contabilidade, informática e jornalismo (Constatação 1.1.2.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Conforme recomendação 8, encaminhamos à UGP memorando anexo, com a finalidade de alertar os responsáveis acerca das vedações de utilização de colaboradores em atividades típicas de servidores públicos e desvio de funções de empregados terceirizados.

Situação: A unidade alertou, por meio do Memorando nº 653/2017/SEAD/SDR, de 6/11/2017, a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Estado de Pernambuco a não utilizar empregados terceirizados e consultores em atividades típicas de servidores públicos. Assim, considera-se que a recomendação foi atendida, sem prejuízo que o tema relativo à não utilização de empregados terceirizados e consultores em atividades típicas de servidores públicos seja verificado em futuros trabalhos de auditoria.

21) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173906.

Recomendação: Elaborar e anexar às demonstrações financeiras as notas explicativas inerentes ao Acordo de Financiamento dos Empréstimos nºs 2000000436 e na 2000000437, conforme previsto nas normas brasileiras de contabilidade e no Relatório Final do Projeto/Marco Lógico (Constatação 1.1.2.2 e Informação 1.1.4.1).

Providências apresentadas pelo Gestor: Em atenção a recomendação 9 encaminhamos, em anexo, as notas explicativas e demonstrações financeiras referentes ao Acordo de Financiamento.

Situação: A Unidade reenviou as Demonstrações Financeiras de 2014, 2015 e 2016, devidamente acompanhadas das Notas Explicativas consolidando os 3 exercícios. Assim, cumpriu a recomendação em comento.

22) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173907.

Recomendação: Instaurar procedimentos administrativos, e apresentar ao órgão de controle interno os resultados alcançados, para apurar o possível dano ao erário e indicar os responsáveis em decorrência de (i) ausência de economicidade na celebração dos Convênios nºs 813825, 813863, 813799 e 813800; (ii) sobreposição dos objetos desses quatro instrumentos com as atividades previstas para comitês, colegiados, UCTs e UGP; (iii) ausência, no Plano de Aquisição dos primeiros dezoito meses do projeto, de previsão de celebração de convênios para tal objeto; e (iv) direcionamento do chamamento público realizado em 2014, tudo em relação à segunda fase do Projeto Dom Hélder Câmara II (Constatações 1.1.6.2 e 1.1.8.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Considerando que os fatos descritos pelos auditores desta Ciset ocorreram em período anterior ao da atual gestão e por se tratar de projeto que se encontra em reestruturação, esta SDR/SEAD cientificou os gestores à época para conhecimento das conclusões apontadas no relatório final de auditoria. Os gestores à época apresentaram novos esclarecimentos para os fatos analisados pela equipe de auditoria e solicitaram a reconsideração das recomendações apontadas, tendo como fundamento as justificativas apresentadas abaixo (manifestação completa anexa). Desta feita, encaminhamos os novos documentos anexados, para

que esta equipe de auditoria os reanalise e verifique se esta recomendação poderá ser reconsiderada, conforme solicitado pelos gestores responsáveis pelo ato em questão ou se ainda haverá necessidade de encaminhamento dos autos à Coordenação de Procedimentos Administrativos, conforme preceitua Portaria nº 138, de 10 de maio de 2016. “Em referência a Constatação 1.1.6.2 e Recomendação 10, esclarecemos que: a) Inicialmente, consideramos importante esclarecer que no âmbito do Projeto Dom Hélder há uma diferenciação entre serviços de Assistência Técnica e de Assessoramento Técnico, conforme destacamos: Assistência técnica — Neste componente, as ações do Projeto contribuirão para o acesso dos/as beneficiários/as aos serviços oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Assim, deverão ser identificadas as famílias e as demandas de ATER que serão atendidas por meio das chamadas públicas, conforme previsto no Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater). Ainda, neste Componente, os/as beneficiários/as do Projeto receberão o assessoramento técnico, por meio das entidades executoras. Este serviço refere-se a um conjunto de ações integradas, que visam a auxiliar tecnicamente agricultores/as familiares e suas organizações na implementação de estratégias produtivas, econômicas, ambientais e organizacionais de combate à pobreza, de convivência com o semiárido e de desenvolvimento rural, com abordagem territorial. As ações dessa linha objetivam, também, fomentar processos que fortaleçam o desenvolvimento de agrossistemas sustentáveis e acesso a mercados, considerando as desigualdades de gênero, geração, raça e etnia (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 300, SEI). b) Essa diferenciação, portanto, implica numa caracterização específica dos/as beneficiários/as a serem atendidos pelo projeto. Assim, previa-se o atendimento à famílias com serviços de Ater no âmbito do Pronater, cujas entidades/instituições deveriam ser contratadas por meio dos Contratos Administrativos; e atendimento à famílias com assessoramento técnico, por meio de parcerias com entidades públicas ou privadas através de formalização de parcerias (Convênios). Assim, os convênios formalizados em 2014 deveriam caracterizar esses beneficiários, novos ou já atendidos pelo PDHC, identificando-os como beneficiários de Ater ou de Assessoramento Técnico. c) Registramos que o orçamento do projeto foi definido a partir de missões realizadas pela equipe de consultores do FIDA à área de abrangência do projeto e ao MDA, conforme apresentado no Processo 55.000.001979/2009-71, Volume I, SEI. No parecer técnico N° n 9 - SDT/MDA consta manifestação acerca da relação custo/beneficiário do projeto, destacado abaixo: d) Os itens de despesas estão detalhados do Projeto Dom Hélder são detalhados no Apêndice 9 do projeto. Em nota técnica a cerca do projeto á SDT manifesta que os valores orçados estavam em consonância com outros projetos apoiados pelo Ministério: Considerando o valor correspondente ao financiamento do FIDA e contrapartida do MDA, o projeto apresenta uma relação custo/beneficiário em torno de R\$ 1.621,00. Encontra-se, portanto, em consonância com outros projetos apoiados pelo Ministério. Neste aspecto, o projeto em análise é de elevado interesse econômico e social, por propiciar, a um custo adequado, o acesso de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza à conhecimentos sobre as políticas públicas, às ações de inclusão produtiva e à gestão social das ações de desenvolvimento territorial (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume I, página 385, SEI). e) Destacamos que o 1º Chamamento Público de 2014, cujo objeto era a mobilização de beneficiários/as, informação e capacitação sobre políticas públicas e planejamento das ações para os anos de 2015 e 2016, com definição de estratégias para garantir a ampla e efetiva participação de mulheres e jovens, no âmbito do Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), foi elaborado conforme as atividades e orçamento previsto no projeto técnico, integrante do Acordo de Empréstimo, portanto, os convênios formalizados estavam embasados nesses mesmos referenciais. f) Conforme registrado no Relatório de Auditoria, o 1º Chamamento

Público tinha custo beneficiário de R\$ 650,00 por família (considerando uma média de quatro pessoas por família temos um custo por beneficiário de R\$ 162,5), para execução das atividades iniciais do projeto, num prazo de um ano. Se considerarmos o custo por beneficiário por ano do projeto Dom Hélder, temos um valor de R\$ 270,00/Beneficiário/Ano. Portanto o custo previsto no Chamamento Público está dentro dos limites estabelecido pelo Acordo de Empréstimo. g) Com relação à manifestação Coordenação-Geral de Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), consideramos que, ainda que nos convênios existam algumas atividades semelhantes às executadas nos contratos de Ater, não é adequado uma comparação, uma vez que os convênios de 2014 não tinham uma perspectiva de realizar assistência técnica, tão pouco, assessoramento técnico, conforme previsto no Projeto Dom Hélder. h) Em relação às famílias beneficiárias do projeto podemos esclarecer que o Projeto Técnico do Acordo de Empréstimo, fazia uma diferenciação entre as famílias que seriam atendidas diretamente pelos serviços de assessoramento técnico e aquelas que seriam beneficiárias de outras ações do projeto. Além disso, estava previsto no projeto um processo de transição das famílias já atendidas PDHC, em sua primeira fase, para que fossem atendidas pelas chamadas de ATER, realizadas pela SAF e Incra, a partir de suas demandas, que seriam identificadas por meio dos diagnósticos participativo. Nesse sentido, não há inconsistência nas transferências de recursos a convenientes, com vistas a realização de diagnóstico referente às unidades de produção familiares e às comunidades as quais estas famílias estão inseridas. Destacamos os trechos abaixo para demonstrar tais entendimentos: Como a população-alvo, os beneficiários do projeto estarão localizados tanto dentro como fora da área do projeto, dependendo do tipo de intervenção. Dentro da área do projeto, 27.000 famílias em 770 comunidades rurais e assentamentos da reforma agrária serão beneficiárias diretas com ações integrais e intensivas que incluem assessoria técnica, desenvolvimento produtivo, acesso a mercados e fortalecimento organizacional. A metade dessas famílias receberá assessoria técnica contratada com fundos do projeto e a outra metade mediante contratos celebrados pela SAF e o INCRA, mas em todos os casos a assessoria técnica aplicará metodologias desenvolvidas pelo projeto. Mais de 70 % dessas 27.000 famílias (cerca de 20.000 famílias) também serão beneficiadas com investimentos para melhorar a produção agropecuária e atividades não agrícolas financiadas com fundos não reembolsáveis do projeto e crédito (PRONAF e outros programas de crédito). O sistema de monitoramento e avaliação do projeto estará focado nestas 27.000 famílias com o objetivo de identificar as mudanças geradas durante sua execução (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, páginas 35, SEI). As famílias que foram beneficiárias na primeira fase do Projeto Dom Hélder e que fazem parte do Projeto GEF-Sertão serão transferidas para serem atendidas por outros órgãos governamentais, em particular a SAF (no caso das comunidades de agricultores familiares) e o INCRA (assentamentos de reforma agrária). Essa transição será feita de maneira sistemática e metodológicos usados (por exemplo, produção agroecológica). O processo será validado pelos Comitês e Colegiados Territoriais. A equipe do Projeto Dom Hélder participará das fases iniciais do processo de transição, em particular a colaboração com a SAF e o INCRA para a preparação dos editais para contratação dos serviços de assessoria técnica, bem como capacitação das entidades contratadas e monitoramento inicial do trabalho (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, páginas 36/37, SEI) i) O projeto também estabelecia que houvesse a incorporação de novas famílias, que ainda não tinham sido beneficiadas pelo PDHC. Contudo, as famílias já incorporadas ao processo, cumpririam um papel importante no projeto, que era a multiplicação de experiências e conhecimentos referentes aos processos inovadores de produção, a partir de critérios previamente definidos, conforme destacado: A prioridade nesta segunda fase do Projeto será a incorporação de novas famílias, de modo que se amplie o raio de atuação e possibilite a multiplicação dos seus

efeitos inovadores. Entretanto, para que as lições aprendidas na primeira fase possam ser aproveitadas, e para que alguns experimentos inovadores tenham prosseguimento, o projeto atenderá, durante os dois primeiros anos, 2.000 famílias beneficiárias da primeira fase. A definição dessas famílias observará os seguintes critérios: (i) famílias em processo de consolidação de experiências inovadoras no desenvolvimento de processos produtivos sustentáveis (como por exemplo, participantes dos experimentos com Algodão agroecológico em consórcio); (ii) famílias que iniciaram processo de certificação para ampliar sua participação nos espaços de comercialização a partir da produção agroecológica. No terceiro ano do projeto, essas famílias passam a ser atendidas pela assessoria técnica da SAF — Secretaria de Agricultura Familiar - ou do INCRA (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, páginas 191, SEI). j) Por outro lado, divergimos do entendimento da equipe de auditoria, em relação à formação de cadastro, para fins de obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (página 19). A DAP constitui-se num cadastramento dos/as agricultores familiares visando habilitá-los para o acesso às políticas públicas. Possui um formulário específico com questões previamente definidas, devendo ser elaborada por instituições credenciadas pelo então MDA. Sob esse aspecto, não seria possível que as entidades executoras dos convênios, fizessem o cadastramento de DAP, pois, não estavam habilitadas para isso. k) Por outro lado, o diagnóstico previsto no Projeto Técnico tinha como objetivo identificar informações sobre a Unidade de Produção, as Comunidades e as demandas das famílias beneficiárias do projeto realizadas de forma participativa e adequado a realidade dos beneficiários, especificando, inclusive, de forma clara as demandas específicas de mulheres e jovens. Destacamos alguns trechos do Projeto Técnico, onde se faz referência ao Diagnóstico a ser realizado: Assim, tendo como ponto de partida um diagnóstico das necessidades identificadas no nível territorial e as demandas de cada tipo de beneficiário, o Plano de Desenvolvimento de Capacidades deverá moldar-se às características de cada contexto no qual se insere. Haverá uma revisão constante dos temas, das atividades e dos instrumentos a serem utilizados. Também haverá uma avaliação regular do andamento e dos resultados das ações realizadas, o que alimentará um novo ciclo de planejamento e um redirecionamento do Plano de Capacidades, se for preciso. (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 140, SEI). ... (ii) realizar o seguinte itinerário metodológico com cada comunidade ou organização econômica atendida: Diagnóstico Rápido Participativo; elaboração e implementação do Plano Plurianual de Desenvolvimento; elaboração e implementação do Plano de Ação Anual; (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 141 e 142, SEI). De acordo com a concepção do Projeto serão promovidos diferentes tipos de eventos de capacitação e formação, adequados às realidades e necessidades dos grupos a serem apoiados, tais como: Oficinas de políticas públicas; Sessões do diagnóstico e planejamento participativo; (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 143, SEI). Componentes que necessitam uma avaliação ambiental e social. Não foram identificadas necessidades de avaliação ambientais ou sociais complementares para nenhum dos componentes ou ações do projeto. Todas as avaliações necessárias serão realizadas durante a fase de diagnóstico e na elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Planos Operativos. (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 207, SEI). l) Entendemos que, em sua origem, os convênios formalizados em 2014 deveriam realizar a atividade de diagnóstico com a perspectiva ilustrada nos itens acima. O próprio instrumento de Chamamento Público descreve, na meta 8, que os diagnósticos devem conter a descrição das condições socioeconômicas, ambientais e produtivas, assim como, do acesso das famílias às políticas públicas (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 105, SEI). Portanto, a identificação e/ou acesso a DAP seria uma consequência. m) Sobre a suposta sobreposição de objeto dos convênios em relação às atribuições dos comitês, colegiados, UCTs e a UGP,

esclarecemos que as ações previstas nos convênios visavam, unicamente, dar o start inicial à execução do projeto e, sob forma nenhuma, as entidades executoras assumiriam atribuições destinadas a UCT ou das demais instâncias, que deveriam ser instituídas na forma do Acordo de Empréstimo. Portanto, as ações previstas nos convênios visavam à produção de insumos que deveriam complementar as ações da UGP ou serem apresentados, apreciados e/ou aprovados pelos Colegiados Territoriais e Comitês Territoriais. Destacamos, abaixo, as metas do Chamamento Público e atribuições das instâncias do Projeto para demonstrar nosso entendimento: Metas do Chamamento Público: Realizar apresentação da segunda fase do PDHC para 13.076 famílias das comunidades e assentamentos atendidos pela primeira fase do Projeto. Assessorar a seleção de 5.000 (aproximadamente 30%) das famílias atendidas na primeira fase do PDHC Assessorar a seleção de 8.076 de novas famílias que passarão integrar 2 Fase do Projeto (Processo 55.000.002569/2014-13, Volume único, página 105). Atribuições: Caberá a UCT mobilizar as comunidades beneficiárias para participarem das atividades do Projeto e dos órgãos decisórios de políticas - Colegiados Territoriais e Comitês Territoriais. (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 306, SEI). n) Observa-se que nas metas previa-se a divulgação das ações do projeto e o assessoramento (à UCT) a seleção das famílias beneficiárias. Neste caso, a ação seria finalizada com a entrega da relação das famílias identificadas. Por sua vez, caberia à UCT a mobilização das famílias e comunidades selecionadas para participarem das demais atividades do PDHC, realizadas no decorrer do período de vigência. Metas do Chamamento Público: Elaborar 8.076 diagnósticos das novas famílias que passarão integrar 2ª Fase do Projeto, com descrição das condições socioeconômicas, ambientais e produtivas, assim como, do acesso destas famílias às políticas públicas. Elaborar 08 Relatórios sínteses, sendo um por território, com informações sobre as famílias beneficiárias das ações do PDHC. Elaborar Planos de Desenvolvimento para 100% das comunidades e assentamentos atendidos pelo PDHC, considerando as 5.000 famílias atendidas selecionadas na primeira fase do PDHC e as 8.076 de novas famílias que passarão integrar 2ª Fase do Projeto. Elaborar 16 Planos de Ação (POA5), sendo 02 para cada território, com ações a serem realizadas, no âmbito do PDHC, nos anos de 2015 e 2016 (Processo 55.000.002569/2014-13, Volume único, página 105): Atribuições: Caberá a UGP: elaborar os Planos Operativos Anuais consolidados a partir dos Planos Territoriais, e apresentá-los ao Comitê Gestor do Projeto (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 305, SEI). Caberá a UCT: apoiar, fornecer orientação e supervisionar a preparação dos Planos de Desenvolvimento Plurianuais e dos Planos Operacionais Anuais (POAs) nas comunidades. COLEGIADOS TERRITORIAIS: ... Nesta perspectiva, as ações do Projeto Dom Hélder Câmara estabelecidas nos planos operacionais deverão ser apresentadas e debatidas nos Colegiados, de forma a identificar as convergências com as estratégias de desenvolvimento do território. Ainda, nestes espaços deverão ser realizados diálogos acerca das contribuições das ações do Projeto para as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e da reforma agrária. Nestes ambientes, também, há possibilidade de discussão das demandas de ações/práticas inovadoras que poderão ser abordadas pelo Projeto Dom Hélder Câmara (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 306, SEI). COMITÊS TERRITORIAIS: Nestes espaços serão discutidos e aprovados os planos operacionais do Projeto Dom Hélder Câmara (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 306, SEI). o) Verifica-se aqui, que os produtos resultantes da ação dos convênios (Planos de Desenvolvimento e Planos de Ação 2015 e 2016) são objetos de apreciação e aprovação pelos Colegiados e Comitês territoriais e seriam utilizados como documentos referenciais para elaboração, pela UCT, do Plano Operacional Anual. p) Destacamos, ainda, que Chamamento Público 2014 foi objeto de análise da Consultoria Jurídica do MDA, conforme pode ser verificado no Parecer Jurídico nº 00508/2014/GAB/CONJUR-MDA/AGU (Processo 550002569/2014-13, Volume único,

páginas 73 a 78, SEI) e, as recomendações decorrentes dessa análise foram incorporadas ao instrumento, conforme Nota Técnica nº 46, SDT/MDA (Processo 550002569/2014-13, Volume único, páginas 121 a 123, SEI), não estando registrada nenhuma das constatações apresentadas por esta Auditoria. q) Em relação à atuação das consultorias informamos que estas visavam apoiar tecnicamente à SDT/UGP/PDHC na qualificação das ações de combate a pobreza e, suas ações estavam descritas no Termo de Referência, que, de forma geral, envolviam o levantamento e sistematização de informações relacionadas ao combate à pobreza, integração de políticas e fortalecimento da agricultura familiar nos territórios do semiárido. r) Referente à previsão da celebração de convênios com tal objeto no Plano de Aquisições para dezoito meses consideramos que o pleito está amparado nos termos contratuais do Acordo de Empréstimo, por meio do Plano de Aquisições previsto no Relatório de desenho final do Projeto, Apêndice 8, conforme destacamos abaixo: Princípios básicos: A aquisição de bens e contratação de obras e serviços de consultoria no âmbito do Projeto observará os seguintes princípios: i) será conduzida em conformidade com as Diretrizes do FIDA para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços, com o acordo de empréstimo e quaisquer aditivos, ou ainda segundo as normas de aquisição e contratação do Governo Brasileiro, quando aplicável (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 155, SEI) – grifo nosso. s) Nesse aspecto o procedimento licitatório para formalização de parcerias, assim como, os contratos administrativos para contratação de serviços de Ater no âmbito do Pronat, estavam previstos nos Procedimentos para execução orçamentária e financeira, item 5, do Manual de Implementação (MIP), conforme segue: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: Os contratos administrativos poderão ser celebrados com entidades executoras do Pronater para o fornecimento de serviços de assistência técnica e extensão rural, conforme previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, e nas regras do FIDA. CONVÊNIOS: As ações que não envolvam assistência técnica e extensão rural do Projeto Dom Hélder Câmara, poderão também, ser executadas por meio de parcerias com órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, a partir da formalização de convênios, de acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e demais normas pertinentes à matéria (Processo 55.000.001979/2009-71, Volume III, página 313, SEI). t) Portanto, compreendemos que as ações previstas nos convênios formalizados em 2014, não se caracterizavam como um assessoramento técnico continuado, nem tão pouco, como serviços de assistência técnica e extensão rural – se o fosse obrigatoriamente deveriam ser feitos por meio de contratos administrativos. u) Referimo-nos, neste item, ao entendimento desta auditoria de direcionamento do chamamento público. No primeiro momento é importante ressaltar que o Chamamento Público foi avaliado pela Consultoria Jurídica do MDA, conforme Parecer Jurídico nº 00508/2014/GAB/CONJUR-MDA/AGU, que se manifestou favoravelmente aos critérios e a distribuição da pontuação, conforme destacamos: V — Etapas do processo seletivo, os critérios de avaliação e pontuação A minuta, em seu item 5, estabelece que o certame será movido em etapa única. Além disso, são apresentados os critérios de avaliação e seleção das propostas, mediante três blocos. O total de pontos possíveis é de cem pontos. Não há observações adicionais a serem feitas. VI — Pontuação mínima classificatória. A minuta de edital é específica ao demonstrar que são necessários cinquenta pontos para classificação no chamamento. Requisito atendido (Processo 550002569/2014-13, Volume único, páginas 73 a 78, SEI). v) Com o intuito de ampliar o entendimento destacamos que, foi dada à qualidade da proposta técnica a maior relevância no processo de avaliação, podendo este item receber até 45 pontos. Por certo, era necessário que a proposta técnica tivesse consistência e clareza, e estivesse em conformidade com o Chamamento Público. A avaliação da experiência da entidade estava em

segundo lugar na ordem de pontuação, podendo o item receber até 40 pontos. Tais critérios eram de extrema relevância para execução das ações do projeto em função das características específicas do público beneficiário (famílias em situação pobreza ou extrema pobreza) e da região (semiárido). Portanto, formalizar parcerias com entidades que tivessem experiência e atuação com o público e na região do projeto, contribuiria para alcançar maior efetividade e eficácia dos convênios. Registre-se, ainda, que tais critérios de seleção eram, também, utilizados em outros processos de seleção, como Chamadas Públicas de Ater, não resultando em direcionamento ou exclusão de concorrentes. Um exemplo da transparência e lisura do processo era o procedimento relatado abaixo.

w) Por outro lado, deve-se levar em conta que o desenho do projeto prevê ampla articulação e diálogo com os Colegiados Territoriais, que eram instâncias constituídas por organizações sociais e instituições públicas, que tinham com processos de organização e funcionamento autônomos e independentes do PDHC. Ainda, na primeira fase do Projeto Dom Hélder construiu-se um qualificado processo de gestão social, com a participação dos/as beneficiários e entidades parcerias, no âmbito dos Comitês Territoriais. Assim, a parceria com organizações/instituições que tivessem experiência de participação nesses espaços, configurava não uma restrição, mas um potencial para alavancar de forma mais rápida a execução do Projeto Dom Hélder. Por fim, discordamos do entendimento desta auditoria da impossibilidade de novas entidades participarem do processo, uma vez que, no somatório das avaliações dos blocos II e III, era possível uma entidade obter 60 pontos, o suficiente para classificação, mesmo que ela não obtivesse nenhum ponto no bloco I.” Havendo a complementação da manifestação pelo Sr. Espedito: “Recomendação 10 - Há equívoco da equipe de auditoria ao concluir que houve ausência de economicidade na celebração dos convênios n°s 813799 e 813800, 813825/2014. Os valores dos convênios estavam em consonância com os gastos referenciais previsto no projeto e no relatório de padronização de objetos do MDA, não configurando, portanto, ausência de economicidade na sua celebração. Ademais, é oportuno lembrar que o objeto dos convênios não tinha semelhança com os tradicionais serviços de ATER, cujo custo/família anual gira em torno de R\$ 1.200,00, enquanto o custo benefício dos convênios supracitados foi de apenas R\$ 650,00 por família. Ressalte-se ainda que os custos dos convênios se comportaram de acordo com os limites estabelecidos pelo Contrato de Financiamento; (ii). Não houve qualquer sobreposição dos objetos dos quatro convênios mencionados acima. As atividades dos convênios visavam criar as condições iniciais para a execução do Projeto, em especial, a mobilização e seleção das famílias beneficiárias, socialização das informações do Projeto, realização de diagnóstico e elaboração dos Planos e Atividades, que deveriam ser apreciados e aprovados pelos comitês e colegiados territoriais. As instâncias de gestão do Projeto, dentre elas os comitês e colegiados não tem função executiva, mas apenas deliberativa; (iii). Discordo da afirmativa de que não havia previsão para celebração dos convênios, uma vez que, dentre os instrumentos para formalização de parcerias, aquela modalidade estava prevista no Manual de Implementação do Projeto (MIP), no Plano de Aquisição dos primeiros dezoito meses do Projeto, e no Apêndice 9, do Projeto; (iv). Não há porque se falar em direcionamento do chamamento público realizado em 2014. Os critérios para seleção das entidades executoras dos convênios estavam em conformidade com a legislação nacional e com os termos de contratuais do Projeto, tendo inclusive sido analisados pela área jurídica do então MDA, que se manifestou favoravelmente em qualquer ressalva, que legitimou o processo, assegurou a transparência e eliminou qualquer possibilidade de direcionamento na seleção de convenientes. Assim, não há como se falar em dano ao erário e em responsabilização de qualquer servidor.”.

Além disso, em manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar, a UPC informou que encaminhou os autos para a Coordenação de Procedimentos Disciplinares - CPAD para análise.

Situação: Ao considerar que as justificativas apresentadas não lograram elucidar o ponto em questão e uma vez que o objetivo dessa recomendação é esclarecer a verdade dos fatos, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente qualquer servidor, que terá direito a ampla defesa no procedimento de apuração, entende-se que a recomendação continua válida.

23) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173908.

Recomendação: Consultar o FIDA quanto à elegibilidade dos gastos de contrapartida relativos aos Convênios n°s 813825, 813863, 813799 e 813800, por causa de: (i) ausência de economicidade na celebração dos Convênios n°s 813825, 813863, 813799 e 813800; (ii) sobreposição dos objetos desses quatro instrumentos com as atividades previstas para comitês, colegiados, UCTs e UGP; e (iii) ausência, no Plano de Aquisição dos primeiros dezoito meses do projeto, de previsão de celebração de convênios para tal objeto; (iv) direcionamento do chamamento público realizado em 2014, tudo em relação à segunda fase do Projeto Dom Hélder Câmara II (Constatações 1.1.6.2 e 1.1.8.2).

Providências apresentadas pelo Gestor: Em atenção a recomendação 11, foi encaminhado ao FIDA, por meio de correspondência eletrônica, os questionamentos realizados por esta Auditoria, os quais estão sendo analisados pelo Fundo Internacional.

Situação: A Unidade informou que aguardava resposta da Subsecretaria de Planejamento e Gestão acerca do andamento da celebração do Termo de Cooperação entre a SEAD e o Banco do Brasil, para operacionalização das contas vinculadas. Assim, entende-se que a implementação da recomendação ainda se encontrava pendente.

24) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173946.

Recomendação: Instaurar procedimento administrativo para apurar o possível dano e identificar os responsáveis pela celebração e prorrogações do Contrato n° 11/2015 em valores superiores aos devidos, como consequência de pesquisas com preços inferiores; pesquisas de mercado em inobservância ao disposto na IN SLTI n° 5/2014; e de repactuações e prorrogações embasadas em convenção coletiva de trabalho de base territorial distinta das localidades previstas no Projeto Dom Hélder Câmara II (Constatações 1.1.6.3 e 1.1.6.4).

Providências apresentadas pelo Gestor: Em referência ao Contrato n° 11/2015 constata-se que os atos administrativos foram pautados dentro do princípio da legalidade vigente referente ao contrato. Uma vez que a adesão às atas de registros de preços para contratação de serviços terceirizados de mão de obra, mesmo em se tratando de outras localidades, em nenhum momento foi questionada pela Consultoria Jurídica da União em Pernambuco – CJU/PE, onde os processos tramitaram. A respeito do questionamento da auditoria, que versa sobre a utilização de convenção coletiva de Campinas, no Estado de São Paulo, relacionada com o contrato n° 11/2015, firmado entre a UGP e a INTERSEPT LTDA, os servidores à época apresentaram novos esclarecimentos para os fatos analisados pela equipe de auditoria e solicitaram a reconsideração das recomendações apontadas, tendo como fundamento as justificativas apresentadas abaixo. “b) Conforme já fora informando quando das respostas ao relatório preliminar, a adesão as atas de registros de preços

para contratação de serviços terceirizados de mão de obra, mesmo em se tratando de outras localidades, em nenhum momento foi questionada pela Consultoria Jurídica da União em Pernambuco – CJU/PE, onde os processos tramitaram. A respeito do questionamento da auditoria, que versa sobre a utilização de convenção coletiva de Campinas, no Estado de São Paulo, relacionada com o contrato nº 11/2015, firmado entre a UGP e a INTERSEPT LTDA, cabe esclarecer o seguinte: (I) Trata-se de Contrato de Prestação de Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de mão de obra de profissional nos postos de secretaria (o)-técnica (o) e recepcionista para atuar nas unidades da UGP-PDHC; (ii) Referido contrato foi firmado através da Adesão à Ata de Registro de Preços n.º 02/2014, firmado entre a ora petionária e a União, através do Centro de Tecnologia de Informação Renato Archer, em obediência aos ditames do Decreto n.º 7.892/2013; (iii) Em referida ata, o preço ajustado levou em consideração os valores dispostos na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria de Campinas; (iv) Os termos de referida CCT foram utilizados, uma vez que a prestação de serviços para o ente público participante ocorreria em Campinas/SP; (v) A este passo, vez que a UGP não participou da tomada de preços, é facultada a sua ADESÃO ao preço registrado, conforme dispõe o inciso V, do art. 2º do citado decreto: “Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições: V – órgão não participante – órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços”. (vi) Assim, faculta-se ao ente público a ADESÃO à ata de registro de preços e, aderida a mesma, o seu cumprimento integral é a condição legal; (vii) Não há que se falar em alteração das cláusulas contratuais, uma vez que, para reajustar os valores, a ata deverá ser reajustada, em havendo interesses das partes participantes originárias, em conformidade com o art. 17, de referido decreto; (viii) Desta forma, em que pese a prestação de serviços entre a Intersept e a UGP ocorrer no estado de Pernambuco, a utilização dos termos e valores consignados na Ata de Registro de Preços, que levou em consideração os termos da CCT de Campinas, é a medida devida; (ix) Assim sendo, é de se compreender que somente caberia a aplicação de Convenção Coletiva do Estado de Pernambuco caso o processo original de licitação tivesse sido realizado para prestação de serviços neste Estado, mesmo a licitante vencedora tivesse sede em São Paulo, por exemplo, o que não ocorreu. (x) Ademais, a prestação dos serviços decorrentes do contrato questionado não ocorreu somente em Pernambuco, mas em diversos Estados da região Nordeste (PE, PB, RN, CE, PI, SE, AL); Diante da situação exposta, e levando em consideração as dificuldades que a gestão do Projeto enfrentou para implementar as ações previstas no Acordo de Financiamento, inclusive sem contar com servidores em número suficiente para compor até mesmo uma comissão de licitações, o que a levou a optar pela adesão a uma ata de registro de preços de Campinas/SP, não há como responsabilizá-la por eventual dano que pudesse ter sido causado ao erário. Não houve locupletação de qualquer valor por parte de servidor público em prejuízo para o erário. O que houve na verdade foi grande esforço da gestão para garantir as condições mínimas necessárias para execução do Projeto. Ressalte-se ainda o fato de que a possibilidade de prorrogação dos contratos está devidamente prevista em todos os instrumentos contratuais assinados. Muito embora a realização de pesquisas de preço complemente o zelo do gestor, as mesmas não se faziam mais necessárias para prorrogação de contratos relacionados com terceirização de mão de obra, conforme previsto na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, consoante § 2º do artigo 30-A, com a redação da IN 06 de 2013. Ademais, é de compreender que a vantajosidade econômica não se traduz só no simples valor monetário, senão vejamos o que diz o item 36 do Parecer Referencial nº 00537/2015/CJU-PE/CGU/AGU, de 14 de maio de 2015, que baliza a análise dos processos de contratações e suas prorrogações no âmbito da Consultoria Jurídica da União em Pernambuco: “De se lembrar, para

rematar esse ponto, que a avaliação da vantajosidade econômica não se traduz no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos obtidos, pois existe todo um custo administrativo envolvendo o desfazimento de um contrato e a seleção e celebração de um outro, para ficar em apenas nesse outro aspecto”.” Desta feita, encaminhamos nova manifestação para que esta equipe de auditoria os reanalise e verifique se esta recomendação poderá ser reconsiderada, conforme solicitado, ou se ainda haverá a necessidade de encaminhamento dos autos à Coordenação de Procedimentos Administrativos, conforme preceitua Portaria nº138, de 10 de maio de 2016.

Além disso, em manifestação ao Relatório de Auditoria preliminar, a UPC informou que encaminhou os autos para a Coordenação de Procedimentos Disciplinares - CPAD para análise.

Situação: Ao considerar que as justificativas apresentadas não lograram elucidar o ponto em questão e uma vez que o objetivo dessa recomendação é esclarecer a verdade dos fatos, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente qualquer servidor, que terá direito a ampla defesa no procedimento de apuração, entende-se que a recomendação continua válida.

25) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173947.

Recomendação: Obter anuência do FIDA em relação à utilização dos recursos do PDHC II para a manutenção compartilhada das sedes da UGP, desde outubro de 2016, e UCTs em conjunto com as delegacias da SEAD nos território abrangidos pelo projeto.

Providências apresentadas pelo Gestor: No que se refere à utilização dos recursos do PDHC II para a manutenção compartilhada da sede da UGP e DFDA-PE, desde outubro de 2016, reiteramos manifestação do Fida, constante no Memorando assinado em 21 de setembro de 2017, o qual estabelece “10. Custo Operacional: Foi acordado que os custos operacionais do PDHC II poderão ser cobertos por meio do financiamento Fida desde outubro de 2016, quando ficou definido que as DFDA’s iriam operacionalizar as ações do PDHC conforme estabelecido no MIP. Isso implica os gastos de 2016 e mais R\$6.000.000,00 para os anos de 2017 a 2020 com os gastos de escritórios, viagens e outros da UGP em Recife e nos demais estados, conforme previsto no POA. Esses recursos também apoiarão eventuais contratações de serviços necessários para reuniões de mobilização, gestão e divulgação do projeto.”.

Situação: A Unidade faz referência ao mesmo documento (memorando datado de 21/7/2017) já anteriormente apresentado durante os trabalhos relativos ao do Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016. A Equipe de Auditora, concluíra naquele momento que o memorando do FIDA de 21 de setembro de 2017 de fato abordava a utilização de recursos do financiamento para arcar com gastos operacionais desde outubro de 2016. Entretanto, tal expediente, apesar de passar a prever a aceitação de gastos com Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário da SEAD (DFDAs), não abordava a questão do rateio de despesas. Assim, a recomendação continua pendente de implementação.

26) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria 20170170 – Recursos Externos - 2014 a 2016 / ID 173948.

Recomendação: Ajustar e reapresentar as demonstrações financeiras dos exercícios de 2014, 2015 e 2016 Projeto Dom Hélder Câmara II, com a revisão dos gastos de (i) recepcionista de Piranhas - AL (Contrato nº 11/2015), caso não existam documentos que comprovem que houve a prestação dos

serviços em local fornecido gratuitamente por organização não governamental na mencionada cidade; (ii) dos Convênios n.ºs 813825, 813863, 813799 e 813800, após consulta ao FIDA quanto à elegibilidade dos gastos, por haver sobreposição com atividades previstas para UCTs, por não ter sido demonstrada a economicidade dos valores conveniados e por não ter sido prevista, no Plano de Aquisição dos primeiros dezoito meses do projeto, celebração de convênios com tal objeto; e (iii) das despesas de outubro a dezembro de 2016 relativas à Delegacia Federal da SEAD em Pernambuco (Constatações 1.1.4.1, 1.1.6.2 e 1.1.6.3), já que a ausência de rateio dos gastos infringe a Seção 7.06 das condições gerais do acordo de empréstimo.

Providências apresentadas pelo Gestor: Quanto à solicitação para a reapresentação das demonstrações financeiras cabe destacar: (i) Conforme já fora devidamente esclarecido e comprovado, a recepcionista efetivamente atuou em Piranhas Alagoas/AL, onde funcionou a sede da UCT do Sertão Alagoano. O fato de haver constado o nome de Maceió/AL ao invés de Piranhas/AL, decorreu de equívoco da empresa terceirizada INTERSEPT quando da emissão das notas fiscais, situação que já foi devidamente esclarecida e comprovada pela mesma. Não houve locação de imóvel para funcionamento da UCT em Piranhas porque o projeto ainda estava em fase de implantação em Alagoas e por razões de economicidade a gestão optou pela ocupação de um espaço cedido a título gratuito pelo Instituto Palmas. As evidências de que a sede da UCT efetivamente funcionou em Piranhas e que o Projeto atuou no Alto Sertão Alagoano também estão devidamente fundamentadas no ofício expedido pela Coordenação do Colegiado Territorial, bem como pela memória da Plenária Territorial, ocorrida em abril de 2016. Também encaminhamos fatura referente ao telefone fixo que servia a UCT de Piranhas, cuja sede funcionou na Rua Cristinápolis, 35 – CEP 57.460-000 – Piranhas/AL; (ii) Esta Secretaria Especial, aguardará pronunciamento do FIDA acerca da elegibilidade dos gastos com os Convênios n.ºs 813825, 813863, 813799 e 813800, conforme resposta à Recomendação 11; (iii) Considerando a anuência do FIDA, referente as despesas de outubro a dezembro de 2016, entendemos que não haverá a necessidade de readequação das demonstrações financeiras do período, conforme resposta à recomendação 19.

Situação: Em relação aos itens: (i) revisão dos gastos com recepcionista de Piranhas – AL: a Unidade apresentou documentação que comprovou a utilização de uma recepcionista em UCT localizada em Piranhas – AL, que funcionou em imóvel cedido gratuitamente pelo Instituto Palmas; (ii) revisão dos gastos dos Convênios n.ºs 813825, 813863, 813799 e 813800: a Unidade aguardará pronunciamento do FIDA acerca da elegibilidade dos gastos com esses Convênios; e (iii) das despesas de outubro a dezembro de 2016 relativas à Delegacia Federal da SEAD em Pernambuco: conforme registrado no item relativo à Recomendação 19, a Unidade não apresentou nenhuma documentação nova sobre o assunto. Assim, entende-se que os itens (ii) e (iii) desta Recomendação 20 continuam pendentes.

27) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175861.

Recomendação: Instaurar procedimentos disciplinares em razão das possíveis irregularidades constatadas nos Processos nos 55000.001706/2016-56 e 55000.000233/2016-70 (Refere-se ao Achado E.2.1).

Providências apresentadas pelo Gestor: O Processo nº 55000.001706/2016-56 encontra-se atualmente com juízo de admissibilidade realizado, aguardando a expedição de Portaria de instauração de Sindicância Investigativa, conforme decisão expedida nos autos do processo, aprovando a Nota Técnica nº 07/2016/ASS/CPAD/SEAD/CC/PR, expedida por esta Coordenação. Em

referência ao Processo nº 55000.000233/2016-70, segundo Despacho exarado por Sua Excelência o Senhor Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, nos referidos autos, aprovando a Nota Técnica Nº 22/2017/ASS/CPAD/SEAD/CPAD/CC/PR, expedida por esta Coordenação, foi deflagrada Comissão de Sindicância Investigativa por meio da PORTARIA GABINETE Nº 62, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2018.

Situação: A Sead informa que o Processo nº 55000.001706/2016-56 encontrava-se com juízo de admissibilidade realizado, aguardando a expedição de Portaria de instauração de Sindicância Investigativa, e que acerca do Processo nº 55000.000233/2016-70 havia sido deflagrada Comissão de Sindicância Investigativa, por meio da Portaria Gabinete nº 62, de 2/2/2018. Assim, como, de acordo com a resposta do Gestor, as medidas não estavam totalmente implementadas e ao considerar que a última manifestação ainda é bastante recente, entende-se que o ponto deverá ser abordado em momento mais oportuno.

28) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175862.

Recomendação: Realizar juízo de admissibilidade sobre a recomendação de eventual instauração de Processo Administrativo de Responsabilização de Entes Privados, oriunda da CGU, em razão de possíveis irregularidades constatadas no Processo nº 55000.000212/2016-54 (Refere-se ao Achado E.2.1).

Providências apresentadas pelo Gestor: O processo nº 55000.000212/2016-54 encontra-se atualmente com Juízo de Admissibilidade realizado, aguardando a expedição de Portaria de Instauração de Comissão de Sindicância Investigativa, com o objetivo de identificar a autoria e materialidade das irregularidades funcionais consignadas nos autos, em cumprimento à Decisão Nº 279/SEAD/CC/PR, exarada por Sua Excelência o Senhor Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Situação: Embora a Sead informasse que realizou juízo de admissibilidade do Processo nº 55000.000212/2016-54 e, inclusive, estava para expedir Portaria de Instauração de Comissão de Sindicância Investigativa, não encaminhou qualquer documentação que comprovasse essas ações.

29) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175863.

Recomendação: Remeter os autos à Assessoria Jurídica para manifestação acerca de eventual prescrição da pretensão punitiva antes da instauração e/ou intercorrente, para, se for o caso, determinar a constituição de nova comissão ou o arquivamento dos autos nos termos do Enunciado CGU/CCC nº 4, de 4 de maio de 2011 (Refere-se aos Achados E.2.1 e E.2.5 – Processos nos 54000.000819/2010-86 e 54000.000900/2014-90).

Providências apresentadas pelo Gestor: A ASJUR expediu nos autos do Processo Nº 54000.000900/2014-29 a Cota nº 00689/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU, para atender à proposta constante na Nota Técnica Nº 024/2016/ASS/GM-MDA, concluindo que “relativamente ao conhecimento dos fatos pela autoridade instauradora e ao momento da instauração do processo disciplinar que interrompeu a contagem do prazo prescricional, são indicadores de que até o momento não houve incidência da prescrição da pretensão punitiva da Administração para as penalidades mais graves, tem-se que o arquivamento dos procedimentos de investigação criminal

referidos na consulta não constitui aspecto que interfira na continuidade da apuração já deflagrada no PAD nº 54000.000900/2014-90.”.

Situação: Recomendação cumprida apenas em relação ao processo 54000.000900/2014-90. Quanto ao processo 54000.000819/2010-86 (54000.000573/2011-23), não houve remessa dos autos à Asjur para que se manifestasse acerca da ocorrência da prescrição.

30) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175864.

Recomendação: Instaurar procedimento disciplinar para apurar o sobrestamento indevido do Apenso nº 55000.002541/2010-44, no âmbito da Coordenação-Geral de Administração de Recursos Humanos, no período de 5 de março de 2011 a 6 de fevereiro de 2014 (Refere-se ao Achado E.2.3 – Processo nº 55000.000181/2016-31).

Providências apresentadas pelo Gestor: Após Relatório Final da Comissão de Sindicância e Parecer da ASJUR, os autos foram submetidos ao Senhor Secretário Especial, que exarou a Decisão Nº 442/SEAD/CC-PR, no sentido da deflagração do Processo Administrativo Disciplinar. Desta forma, o processo encontra-se com Juízo de Admissibilidade realizado, aguardando a expedição de Portaria de instauração do Procedimento indicado.

Situação: Recomendação não cumprida. Reitera-se a necessidade de que a Unidade instaure processo disciplinar para apurar responsabilidade e de quem deu causa ao sobrestamento indevido do apenso nº 55000.002541/2010-44 na Coordenação-Geral de Administração de Recursos Humanos no período de 5/3/2011 a 6/2/2014.

31) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175865.

Recomendação: Instaurar procedimento investigativo com vistas a apurar as causas do pagamento indevido de salários ao servidor, bem como comunicar os fatos ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que apure eventual prática de ato de improbidade pelo envolvido (Lei nº 8.429/1992, art. 11), pois, quando enviou o e-mail, fl. 9, requerendo o pagamento de vantagens indevidas, omitindo que havia se desligado da Sead desde 12 de junho de 2015, já integrava os quadros daquele órgão. (Refere-se ao Achado E.2.4).

Providências apresentadas pelo Gestor: O processo nº 55000.001599/2016-66 encontra-se atualmente, aguardando análise pelo Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, da Nota Técnica Nº 3/2018/CPAD/SEAD, para posterior expedição de Portaria de Instauração de Comissão de Sindicância Investigativa para apuração dos fatos, com o objetivo de identificar a autoria e materialidade das irregularidades funcionais consignadas nos autos. Quanto à comunicação dos fatos ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foi encaminhado ao Corregedor-Geral daquele Ministério, o Ofício Nº 4/2018/CPAD/SEAD/CC-PR, com cópia integral dos autos, para conhecimento e providências que julgar necessárias.

Situação: Segundo a Sead, o fato foi encaminhado ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para conhecimento e providências que julgar necessárias. Embora a unidade não tenha repassado a documentação comprobatória, como o processo ainda se encontra em análise para a eventual instauração de Comissão de Sindicância e ao considerar que a última manifestação ainda é bastante recente, entende-se que o ponto deverá ser abordado em momento mais oportuno.

32) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175866.

Recomendação: Elaborar ato de julgamento, bem como promover sua publicação no boletim de serviço (Refere-se ao achado E.2.5 – Processos 55000.000169/2015-46 e 55000.000164/2015-13).

Providências apresentadas pelo Gestor: Após Parecer da ASJUR e cumpridas as formalidades, os autos serão devolvidos ao arquivo, se manifestou pela remessa dos autos ao arquivo, sem a necessidade de nova atuação da autoridade julgadora, uma vez que o procedimento se encontra finalizado.

Situação: A Sead informou que, ao examinar o caso, a Assessoria Jurídica, por meio das Notas nº 00185/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU (SEI 0082668) e nº 00181/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU (SEI 0082680), se manifestou pela remessa dos autos ao arquivo, sem a necessidade de nova atuação da autoridade julgadora, uma vez que o procedimento encontra-se finalizado. No entanto, a unidade não apresentou qualquer documentação que comprovasse as medidas por ela indicadas.

33) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175867.

Recomendação: Instaurar procedimento disciplinar para apurar responsabilidade de quem deu causa ao sobrestamento indevido dos processos, bem como remeter os processos à Assessoria Jurídica para manifestação acerca da prescrição em perspectiva (Refere-se ao Achado E.2.6 – Processos nºs 54000.000819/2010-86 e 54000.000900/2014-90).

Providências apresentadas pelo Gestor: A ASJUR expediu nos autos do Processo Nº 54000.000900/2014-29 a Cota nº 00689/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU, para atender à proposta constante na Nota Técnica Nº 024/2016/ASS/GM-MDA, concluindo que “relativamente ao conhecimento dos fatos pela autoridade instauradora e ao momento da instauração do processo disciplinar que interrompeu a contagem do prazo prescricional, são indicadores de que até o momento não houve incidência da prescrição da pretensão punitiva da Administração para as penalidades mais graves, tem-se que o arquivamento dos procedimentos de investigação criminal referidos na consulta não constitui aspecto que interfira na continuidade da apuração já deflagrada no PAD nº 54000.000900/2014-90.”

Situação: Recomendação não cumprida. A análise da prescrição da pretensão punitiva não é matéria prejudicial à instauração de processo disciplinar para apurar quem deu causa ao sobrestamento indevido dos processos. Reitera-se, portanto, a recomendação.

34) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175868.

Recomendação: Organizar as peças processuais e remeter o processo à Assessoria Jurídica para que se manifeste acerca da ocorrência de prescrição em perspectiva como questão preliminar à declaração de nulidade das oitivas das testemunhas, fls. 204/207, 208/210 e 211/213 (Refere-se ao Achado E.2.7).

Providências apresentadas pelo Gestor: A recomendação versa sobre o achado E.2.7., que foi analisado na recomendação 17 - ID 175869. Não foi, todavia, localizada a recomendação 18 no Relatório de auditoria, uma vez que somente consta até a recomendação 17.

Situação: Recomendação não cumprida. A recomendação 18 consta no relatório final de auditoria. Houve, na verdade, erro material em vincular a recomendação à constatação E.2.7, quando o correto seria E.2.8. De toda sorte, a Unidade deve cumprir a recomendação de organizar as peças processuais desordenadas e remeter o caderno processual à Asjur para que se manifeste acerca da ocorrência da prescrição em perspectiva como questão preliminar à declaração de nulidade das oitivas das testemunhas de fls. 204/207, 208/210 e 211/213.

35) Origem / Identificador da Recomendação: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2016 - Sead / 175869.

Recomendação: Remeter os autos à Assessoria Jurídica para que examine a possibilidade de a União ajuizar ação regressiva contra o servidor para reaver as despesas incorridas no conserto do veículo oficial, atentando-se que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (STF, RE 669.069/MG) (Refere-se ao Achado E.2.7).

Providências apresentadas pelo Gestor: Após análise da documentação acostada aos autos Nº 55000.000180/2016-97 (Processo Nº 55000.000887/2014-31), em consonância com o Relatório Final da Comissão de Sindicância Investigativa e amparado na Nota Técnica Nº 0055655, expedida pela Coordenação de Procedimentos Administrativos Disciplinares - CPAD, bem como, pela Assessoria Jurídica – ASJUR (fls. 74/76) desta Secretaria Especial, através do Parecer Nº 00600/2017/ASJUR-SEAD/CGU/AGU, o Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário entendeu não existirem elementos aptos a instauração de procedimento de caráter punitivo. Determinando, por outro lado, a expedição de Memorando Circular à todas as DFDA's, esclarecendo a obrigatoriedade de realização de perícia técnica nos casos de acidente envolvendo veículos oficiais, nos termos do item 6, subitem 6.1, letra "h", da Instrução Normativa nº 183, de 08 de setembro de 1986. É de se destacar, que a Assessoria Jurídica – ASJUR, em seu parecer, ressaltou que: "Evidencia-se, do cortejo dos autos, que o procedimento investigativo foi conduzido de forma adequada, tendo se buscado a realização de diligências probatórias suficientes para que a Comissão Sindicante formasse sua convicção quanto à realidade dos fatos e para o embasamento de suas conclusões". Quanto a possibilidade de a União ajuizar ação regressiva contra o servidor, para reaver as despesas incorridas no conserto do veículo, o Coordenador de Procedimentos Administrativos Disciplinares desta SEAD direcionou o questionamento à ASJUR, por meio do Memorando Nº 64/2017/SEAD/CPAD, obtendo a seguinte conclusão daquela assessoria: "Evidenciada, portanto, conforme leitura atenta dos autos, a ausência de indícios de irregularidade no que tange à utilização do veículo, bem como ao sinistro ocorrido, tendo as conclusões do trabalho apuratório fixado expressamente a ausência de culpa do servidor envolvido no evento, não subsiste justa causa a embasar eventual ação cível regressiva de ressarcimento, uma vez que no caso a culpa seria o elemento essencial a caracterizar a responsabilidade subjetiva do agente público". Desta forma, cumpridas a diligências indicadas, os autos serão encaminhados ao Arquivo Central desta Secretária Especial.

Situação: Recomendação não cumprida. Como mencionado na constatação E.2.7, do exame dos autos 55000.000180/2016-97, constatou-se que a comissão não ouviu uma única testemunha, se limitando a opinar pelo arquivamento dos autos sob a alegação dos custos elevados na condução de PAD. Além disso, o boletim de acidente de trânsito de fls. 25/30 estabelece claramente que o servidor invadiu a faixa preferencial do outro motorista, isto é, que causou, de forma culposa, o acidente.